

# **Internasjonalisering av verneområder**

## **Emerald Network i Norge**



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 624  
Leveringsfrist: 26. april 2011

Til sammen 17 525 ord

24.04.2011

# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b>1.1</b>	<b>Problemstilling og presentasjon av tema</b>	<b>1</b>
<b>1.2</b>	<b>Metode</b>	<b>6</b>
1.2.1	Om materialet og analysen	6
1.2.2	Resolusjoner og anbefalinger - rettslig status	6
<b><u>2</u></b>	<b><u>PRESENTASJON AV EMERALD NETWORK</u></b>	<b><u>12</u></b>
<b>2.1</b>	<b>Bakgrunn</b>	<b>12</b>
<b>2.2</b>	<b>Prosedyre</b>	<b>15</b>
<b>2.3</b>	<b>Prosjektets mål og fremdrift</b>	<b>16</b>
<b><u>3</u></b>	<b><u>FOLKERETTSLIG FORPLIKTELSE</u></b>	<b><u>20</u></b>
<b>3.1</b>	<b>Den folkerettslige forpliktelsen under Bernkonvensjonen</b>	<b>20</b>
3.1.1	Hva utløser plikter under konvensjonen?	21
3.1.2	Hva innebærer pliktene under konvensjonen?	23
<b>3.2</b>	<b>Emerald Network – en folkerettslig forpliktelse?</b>	<b>27</b>
3.2.1	Hva utløser plikter under nettverket?	28
3.2.2	Hva innebærer pliktene under nettverket	30
<b>3.3</b>	<b>Konklusjon</b>	<b>33</b>
<b><u>4</u></b>	<b><u>NORSK GJENNOMFØRING</u></b>	<b><u>34</u></b>
<b>4.1</b>	<b>Nasjonal forvaltning av verneområder</b>	<b>34</b>
<b>4.2</b>	<b>Internasjonalisering av norske verneområder</b>	<b>39</b>
4.2.1	Naturmangfoldloven § 40	39
4.2.2	Gjennomføring av Emerald Network i Norge	48
4.2.3	Tar Norge internasjonaliseringen av verneområder på alvor?	56

<b><u>5</u></b>	<b><u>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON</u></b>	<b><u>60</u></b>
<b><u>6</u></b>	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b><u>62</u></b>
<b><u>7</u></b>	<b><u>ANNEKSER</u></b>	<b><u>A</u></b>
	Anneks 1 – Resolution No. 1 (1989)	A
	Anneks 2 – Recommendation No. 14 (1989)	D
	Anneks 3 – Recommendation No. 15 (1989)	F
	Anneks 4 – Recommendation No. 16 (1989)	G
	Anneks 5 – Recommendation No. 25 (1991)	J
	Anneks 6 – Resolution No. 3 (1996)	T
	Anneks 7 – Resolution No. 4 (1996)	V
	Anneks 8 – Resolution No. 5 (1998)	W
	Anneks 9 – Resolution No. 6 (1998)	Y

# 1 Innledning

## 1.1 Problemstilling og presentasjon av tema

Den overordnede problemstillingen i denne fremstillingen knytter seg til *internasjonalisering av verneområder*. Av IUCNs definisjon fremgår det at et verneområde er “A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values”. Av definisjonen fremgår det at hovedformålet med et verneområde, er bevaring av naturen. Videre er det vesentlig at vernet skal etableres effektivt. Normalt vil dette innebære at området oppnår vern ved at det settes rammer gjennom lovgivning.<sup>1</sup> Gjennom deltakelse i en rekke internasjonale konvensjoner forplikter Norge seg internasjonalt til å beskytte naturen, blant annet gjennom utpeking og innmelding av verneområder.<sup>2</sup> Bernkonvensjonen (1979) er en av disse, og det pågående arbeidet under det konvensjonsopprettede Emerald Network vil stå sentralt i denne oppgaven.

Internasjonalt samarbeid om naturvern begrunnes i flere forhold.

For det første søker man å sikre overlevelsen av et *representativt utvalg* av arter og naturtyper, blant annet gjennom in situ-/ex situ bevaringsstrategier.<sup>3</sup> Det biologiske mangfoldet er utsatt for sterkt økende press ved faktorer som klimaendringer, forurensing, utarming og oppstyking av ulike naturtyper. Disse elementene bidrar til å fremskynde tap av naturtyper og true artenes levetilstand. The European Environment

---

<sup>1</sup> International Union for Conservation of Nature, <http://www.iucn.org/about/work/programmes/pa/>

<sup>2</sup> Eksempler: Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), Verdensarvkonvensjonen (WHC), Våtmarkskonvensjonen (Ramsar)

<sup>3</sup> Se eksempelvis CBD art 8

Agency (EEA)<sup>4</sup> melder at 40-85 % av naturtyper og 40-70 % av arter relevante for Europa har en svak bevaringsstatus.<sup>5</sup>

For det andre er internasjonalt vern avgjørende for *migrerende arter* som i perioder lever på tvers av jurisdiksjongrensene.<sup>6</sup> Bevaring av disse avhenger av at de involverte landene samarbeider.

Et tredje liknende hensyn bak internasjonalisering finnes nettopp i *grenseproblematikken*, da naturen ikke følger de kunstig opprettede landegrensene, men eksisterer på tvers av disse. De berørte nabolandene må samles om ivaretagelsen av slike områder.

For det fjerde kan internasjonaliseringen av verneområder bidra til å *fordele byrder og goder* mellom de ulike landene. Internasjonalt samarbeid vil kunne bidra til en rettferdig byrdefordeling (i den forstand at vern båndlegger ressursutnyttelse) og

---

<sup>4</sup> EEA er et av EUs flere såkalte byråer, opprettet ved forordning i 1990. Det har til oppgave å levere uavhengig og pålitelig miljøinformasjon for å sikre informerte avgjørelser og en bærekraftig utvikling både til EU-institusjoner og andre aktører, deriblant frivillige organisasjoner og næringsliv.

<http://www.eea.europa.eu/no/about-us/who>

<sup>5</sup> Factsheet 20 – CoE

Bonnkonvensjonens Art. 1 d) definerer ”unfavourable conservation status”. Bevaringsstatusen vil være ”unfavourable” når en av følgende vilkår i artikkelens litra c) ikke kan oppfylles:

(1) *population dynamics data indicate that the migratory species is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its ecosystems;*

(2) *the range of the migratory species is neither currently being reduced, nor is likely to be reduced, on a long-term basis;*

(3) *there is, and will be in the foreseeable future sufficient habitat to maintain the population of the migratory species on a long-term basis; and*

(4) *the distribution and abundance of the migratory species approach historic coverage and levels to the extent that potentially suitable ecosystems exist and to the extent consistent with wise wildlife management;*

<sup>6</sup> Bonnkonvensjonens definisjon av migrerende arter fremgår av Art. 1 a

*”Migratory species” means the entire population or any geographically separate part of the population of any species or lower taxon of wild animals, a significant proportion of whose members cyclically and predictably cross one or more national jurisdictional boundaries”*

kostnadseffektivitet mellom de ulike landene etter deres ulike kapasitet og økonomiske interesse i område- og artsvern. Samtidig er det til felles nytte at det biologiske mangfoldet ivaretas.

For det femte kan slikt internasjonalt vern ha *økonomisk* verdi. Typisk kan internasjonalt vernede områder under Verdensarvkonvensjonen være trekkplaster for turisme.<sup>7</sup>

En mulig tilnærming til slikt internasjonalt vern, og sentralt i denne fremstillingen, er *nettverkstankegangen*. Gjennom felles etablerte strategier i internasjonale nettverk kan stater samarbeide om naturvern. Bak nettverkstankegangen kan det generelt sies å utpeke seg særlig tre hensyn som alle har bakgrunn i de ulike begrunnelsene for internasjonalisering av verneområder.

For det første er den *systematiske tilnærmingen* til vernetiltak et sentralt element i nettverkstilnærmingen. Ved å gå systematisk til verks gjennom å benytte omforente naturfaglige kriterier i utvelgelsen av områder og arter, sikrer man bred representativitet av naturmangfoldet.

Et annet viktig element i nettverkstilnærmingen er at man ser verneområdene i *sammenheng* med hverandre. Det kan være slik at ulike områder er avhengige av hverandre, og at redusert vern av ett av dem får negative konsekvenser for andre. I stedet for å beskytte ett og ett område for seg, skal det vurderes om det bør opprettes vern for forbindelsesledd – korridorer og bufferområder. Disse kan bidra til å sikre bevaringen av et videre spenn av arter og naturtyper ved å knytte områder sammen og dermed gi bedre marginer mot potensielle trusler.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> O.K.Fauchalds presentasjon ”Internasjonalisering av verneområder i lys av naturmangfoldloven”.

I Norge er eksempelvis Geirangerfjorden i Møre og Romsdal og Nærøyfjorden i Sogn og Fjordane listet som verdensarvområder, og vernestatusen bidrar til å etablere områdene som sterke turistmagneter.

<sup>8</sup> PEENs nettsider: <http://www.eeconet.org/eeconet/index.html>

Et tredje i nettverkstankegangen er at dette nettverket skal utvikles gjennom internasjonalt *samarbeid*. Det følger av Bernkonvensjonens Art. 1.1. at konvensjonens mål er å bevare naturmangfoldet, og at måloppnåelsen ”requires the co-operation of several States”, og at slikt samarbeid skal fremmes. En felles eierskapsfølelse til vernestrategien sikrer mulighetene for å nå målene, samtidig som det er viktig at alle bidrar.

For noen land vil en slik nettverksordning være startskuddet for et organisert vern av nasjonale verneområder. For Norge, med en lang vernetradisjon gjennom nasjonal lovgivning, vil nettverket snarere være et nytt trinn i verneprosessen.

Flere miljøkonvensjoner har tatt i bruk nettverksstrategien for å oppnå internasjonalt vern. Blant annet anerkjennes verdien og nytten av et internasjonalt sammenliknbart klassifiseringssystem for verneområder under partsmøtekonferansen til Biomangfoldskonvensjonens (COP 7/28).<sup>9</sup> Effektivt naturvern krever blant annet at utfordringene anerkjennes som grenseoverskridende. En felles oversikt og strategi for verneområder vil kunne bidra til å forhindre at områder og arter går tapt. Fokuset er på å bevare mangfoldet, og det kan være utfordrende for de medlemslandene til de ulike konvensjonene å vurdere hva slags naturtyper som skal prioriteres vernet, uten å ha tilgjengelig pålitelig informasjon om forholdene i andre land og eventuelt hvilke tiltak som der tenkes iverksatt.

Under møtet holdt av Bernkonvensjonens *Group of Experts on Protected Areas and Ecological Networks* i september 2010 fremhevet representanten The European Topic Centre on Biological Diversity (ETC-BD)<sup>10</sup> to viktige mål for nettverksstrategien; den første kalles *Shared Environmental Information System* (SEIS) og søker å redusere de enkelte lands byrder med innmelding gjennom felles utviklede rapportssystemer, samt ta

---

<sup>9</sup> CBD (COP 7/28) <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7765>

<sup>10</sup> ETC-BD er en internasjonal sammenslutning som under samarbeidsavtale med EEA blant annet skal bidra til å finne ”efficient structures of European data systems to deliver policy relevant biodiversity data and information”. Natura 2000 og Emerald Network utgjør noen av hovedområdene det skal bidras under. [http://bd.eionet.europa.eu/activities/2007\\_Factsheets/ETC-BD\\_factsheet\\_1\\_policy.pdf](http://bd.eionet.europa.eu/activities/2007_Factsheets/ETC-BD_factsheet_1_policy.pdf)

i bruk tilpasset, men hittil uutnyttet moderne teknologi.<sup>11</sup> Den andre strategien, *Biodiversity Information System for Europe* (BISE), fokuserer på behovet for tilgang på solide data om tilstanden og trusselbildet knyttet til biologisk mangfold. Dette for å bedre implementeringsstrategier og overvåkning av Europeisk naturpolitikk.<sup>12</sup>

Nettverksstrategien opprettet under Bernkonvensjonen og Emerald Network bygger på slike hensyn. I sin evalueringsrapport av Bernkonvensjonen fra 5. januar 2011 understreker Europarådets Parliamentary Assembly i en Draft Resolution at i tillegg til omfattende tiltak og god forvaltning, vil en ”extension of existing networks on conservation areas be vital to any successful national and European strategies for biodiversity conservation in the face of climate change.”<sup>13</sup> Gjennom innmelding til en felles oversikt over verneområder vil det såkalte smaragdnettverket kunne bidra til en bedre beskyttelse av europeisk natur.

Med dette som bakteppe for oppgaven, tas i det følgende opp to hovedtema. Begge er relatert til de norske forpliktelsene under Bernkonvensjonen og tilknytningen til Emerald Network.

Det første hovedtemaet omhandler internasjonaliseringen av verneområdene og de internasjonale juridiske rammene dette setter for naturvernet i nasjonalstaten (kapittel 3). Hovedfokus vil være å avklare de folkerettslige forpliktelsene etter Bernkonvensjonen og hvilke bindende elementer som kan utledes fra denne og tilknyttede resolusjoner og anbefalinger.

Det andre hovedtemaet knytter seg til gjennomføringen av den folkerettslige forpliktelsen nasjonalt og hvordan denne internasjonaliseringen av verneområder reflekteres og gjennomføres i Norge (kapittel 4).

---

<sup>11</sup> Rapport september 2010 s. 12. På møtet deltok representanter fra the Council of Europe, EU, fra andre internasjonale avtaler om biodiversitet, samt representanter fra medlemsstatene, stater med observasjonsstatus under konvensjonen og NGOer.

<sup>12</sup> Mer om disse strategiene på EEAs nettsider: <http://www.eea.europa.eu/about-us/what/shared-environmental-information-system>

<sup>13</sup> PA (Januar 2011) s. 2. Draft Resolution punkt 8



## 1.2 Metode

### 1.2.1 Om materialet og analysen

Kort innledningsvis i dette metodeavsnittet om materialet som er benyttet i denne oppgaven, og hvordan det er gått frem i analysen av problemstillingene.

Fordi Emerald Network (smaragdnettverket) er relativt nytt og fortsatt uferdig, og mye av det tilgjengelige stoffet knytter seg til det naturfaglige, har det vært utfordrende både å lete frem relevant materiale og stille gode juridiske problemstillinger.

Bakgrunnsstoffet til oppgaven har stort sett bestått i informasjon hentet fra Internett. Rapporter fra organisasjoner og myndigheter, både internasjonale, nasjonale og uavhengige naturfaglige, er gjennomgått. I tillegg er gjennomgått og sammenliknet relevante resolusjonstekster, anbefalinger og konvensjoner, samt offentlige dokumenter, brev og avtaler mellom ulike aktører som arbeider med nettverket, og også et telefonmøte med Tore Opdahl, DNs ansvarlige for Emerald Network, samt generell miljø- og folkerettslig litteratur.

Til kapittel 4 er det gjort en rekke søk og undersøkelser i offentlige dokumenter for om mulig å kartlegge om, hvor, og i tilfelle hvordan smaragdnettverkets eksistens og de ideer som ligger bak, reflekteres i forvaltningens skriftlige behandling av problemstillinger knyttet til områdevern. Tanken har vært at man gjennom en slik undersøkelse – avhengig av funnene – kanskje kan slutte noe om hvor langt vi i Norge er kommet med hensyn til å formidle og alminneliggjøre kunnskap om våre internasjonale forpliktelser til deltakelse i områdevern og spesielt smaragdnettverket.

### 1.2.2 Resolusjoner og anbefalinger - rettslig status

Hva slags rettslig status resolusjoner og anbefalinger avsagt av et konvensjonsorgan kan ha, er tema for dette avsnittet.

Resolusjoner og anbefalinger fra The Standing Committee danner grunnlag for opprettelsen av Emerald Network, og vil derfor særlig være relevant bakgrunn for vurderingen av nettverkets rettslige status i kapittel 3.<sup>14</sup>

I forarbeidene til naturmangfoldloven sies det at slike resolusjoner har en ”soft law”-status. Det heter blant annet at det ”må trekkes en grense mellom vedtak som er rettslig bindende for statene og ikke-bindende instrumenter, såkalt ”soft law”. De siste bærer ofte betegnelser som rekommandasjoner, deklarasjoner eller erklæringer.”<sup>15</sup> *Problemstillingen videre blir å undersøke den rettslige status til disse resolusjonene og anbefalingene som ”soft law”.*

I sin artikkel *Soft law in international law-making* skriver Alan Boyle at ”soft law” normalt er brukt som karakteristikk for ulike ikke-bindende instrumenter som virker i internasjonale relasjoner, og som kort sagt står i motsetning til ”hard law”, som alltid er bindende.<sup>16</sup> Spørsmålet om bundethet kan likevel kun besvares ut fra en analyse av det innhold og den intensjon som måtte fremgå.

En vanlig funksjon ”soft law” har, er å gi veiledning i tolkning eller å utdype forpliktelser under traktater. Dette skjer typisk ved resolusjoner, anbefalinger eller vedtak fra internasjonale organisasjoner eller partsmøter. Resolusjon No 1 (1989) nedfeller nettopp veiledning til en harmonisert tolkningsforståelse av konvensjonsforpliktelsene. Anbefalingene knyttet til opprettelsen av smaragdnettverket kan sies å utdype konvensjonsforpliktelsene ved at partslandene må kartlegge og melde inn områder i den nyopprettede felles strategien.<sup>17</sup> Selv om dokumentene ikke direkte er inkorporert i den bindende traktaten, kan de representere en forståelse av forpliktelsene som partene ikke kan se bort ifra. Slik kan samspillet mellom ”soft law” og ”hard law” bidra til å endre disse ikke-bindende instrumentenes karakter til å ha en sterkere rettslig status. Formelt skjer det ingen statusendring, men de juridiske virkningene blir avhengige av konteksten

---

<sup>14</sup> The Standing Committee er det administrerende organet opprettet under Bernkonvensjonen.

Se Bernkonvensjonens Kapittel VI

<sup>15</sup> NOU 2004:28 punkt 10.1

<sup>16</sup> *International Law*(2006) kapittel 5

<sup>17</sup> Se Anneks 1

instrumentet virker i, og slik kan de med tiden og måten partene forholder seg til instrumentet på endres.

I forarbeidene til naturmangfoldloven heter det at ”Det har skjedd en utvikling av konvensjonen gjennom en rekke resolusjoner og rekommandasjoner. Selv om disse anbefalingene ikke er rettslig bindende, gir de uttrykk for partenes felles oppfatning og kan ventes å få vekt ved vurderingen av i hvilken grad den enkelte part oppfyller sine forpliktelser og bidrar til å oppfylle intensjonen med konvensjonen”.<sup>18</sup> Videre påpekes det at ”Norge bli[r] nokså alene i Europa hvis man ikke følger opp disse anbefalingene.”<sup>19</sup>

Som sitatet viser ligger det ofte en politisk eller moralsk motivasjon bak oppfølgingen. Det påpekes at anbefalingene ”ventes å få vekt ved vurderingen av om den enkelte part oppfyller sine forpliktelser etter konvensjonen”.<sup>20</sup> Presset utenfra kan slik bidra til at den ikke-bindende retten får en sterkere innflytelse på den bindende retten. Alternativet til etterlevelse blir å stå på utsiden av et internasjonalt initiativ til samarbeid.

Som utgangspunkt inngår internasjonale aktører bevisst bindende eller ikke-bindende forpliktelser, og for både stater og internasjonale organisasjoner er det en viktig distinksjon mellom disse to ulike formene for instrumenter. I artikkelen *International law and relative normativity* påpeker Dinah Shelton det at det ikke er glidende overganger mellom ”hard” og ”soft law” for aktørene, men at det er tale om et binært – todelt – system.<sup>21</sup> Fra statspraksis er det klart at resolusjoner, retningslinjer og deklarasjoner ikke nødvendigvis blir gjeldende rett, selv om de kan være knyttet til klare forpliktelser. Det er ikke dermed sagt at den ikke-bindende retten ikke kan være politisk eller moralsk forpliktende, og at det kan knyttes forventninger til etterlevelsen av den. Shelton understreker at dette bare ikke må forveksles med en gradvis skala av bundethet. Tross begrensninger i hvilken effekt slik ”soft law” kan ha rent formelt juridisk, har de en stadig viktigere rolle i utviklingen av internasjonal rett. Blant disse

---

<sup>18</sup> Ot.prp nr. 52 (2008-2009) s. 48

<sup>19</sup> Ot.prp nr. 52 (2008-2009) s. 262

<sup>20</sup> Ot.prp nr. 52 (2008-2009) s. 261

<sup>21</sup> *International Law* (2006) kapittel 6

funksjonene er måten den kan forme statspraksis og derfra bidra til avklaring av tolkning av traktater.

Noe av begrunnelsen for at ”soft law”- tilnærmingen benyttes, er at det ofte kan være enklere å oppnå enighet om statenes opptreden når de ikke binder seg formelt. Der det blir forhandlet om rettslig bindende krav er faren større for at man kun når frem til minimumsløsninger.<sup>22</sup> På denne måten er ”soft law” også ofte utgangspunkt for endring av retten. Ved mer komplekse endringer i internasjonal rett er det likevel ikke sikkert at ”soft law”- tilnærmingen er så gunstig.

Den legale effekten av en deklarasjon, en resolusjon, en anbefaling eller retningslinjer, kan være svært ulik. Ofte er det tilfellet at de er ment å ha en normativ betydning, selv om de formelt sett er ikke-bindende. I dette kan man spore et ønske om å påvirke statspraksis eller utvikling på lovgiversiden.<sup>23</sup> Det finnes eksempler på at resolusjoner har påvirket internasjonal rett og forandret den relativt raskt. En potensielt rettsskapende resolusjon eller deklarasjon behøver ikke å nedsette prinsipper eller regler, men fra *North Sea Continental Shelf* saken følger det at ordlyden må være “of a fundamentally normcreating character such as could be regarded as forming the basis of a general rule of law”.<sup>24</sup> Dette har skjedd ved resolusjoner avsagt av FNs generalforsamling. Et eksempel som nevnes av Boyle er UN GA Res 44/225 (1989) om stansing av drivgarnsfiske.<sup>25</sup>

*Men hva er så den normative forskjellen mellom disse ulike instrumenttypene? Noen av vedtakene om smaragdnettverket finnes i resolusjoner, mens andre finnes i anbefalinger. Begge disse vedtakstypene har status som ”soft law”-dokumenter, og det kan stilles spørsmål om hvilken betydning formen på vedtaket har å si for den rettslige statusen og graden av bundethet som måtte følge for statene.*

---

<sup>22</sup> NOU 2004:28 punkt 10.1

<sup>23</sup> *International Law* (2006) s. 143 (Boyle)

<sup>24</sup> ICJ Reports 1969 s. 3 avsnitt 72

<sup>25</sup> *International Law* (2006) s. 155 (Boyle)

Hvilket navn et dokument gis, er normalt ikke tilfeldig, og det kan spørres om den språklige forståelsen av henholdsvis ”resolusjoner” og ”anbefalinger” kan gi indikasjoner på om dokumentet innehar en sterkere eller svakere grad av forpliktelse. Ordbokens beskrivelse av hva en ”resolution” er sier at det dreier seg om ”a formal statement of an opinion agreed on by a committee or a council, especially by means of a vote”.<sup>26</sup> Recommendations er i samme ordbok definert som en “official suggestion about the best thing to do”. Ut fra dette kan det spørres om ulikheter i prosessen bak de ulike dokumentene blir avgjørende for benevnelsen, eller om dokumentets innhold får betydning for instrumentets status.

En av The Standing Committees funksjoner er å vedta anbefalinger og resolusjoner om tiltak for å effektivisere måloppnåelsen under konvensjonen. Av komiteens Rules of Procedure fremgår det ingenting om noen forskjell i prosedyren bak de ulike vedtakstypene, og det kan synes om formålet med begge dokumenter er å sikre effektiv oppnåelse av konvensjonens mål.<sup>27</sup> Videre henviser og bygger både resolusjonene og anbefalingene til og på hverandre, og utviklingen av nettverket kan sies å ha skjedd i et samspill mellom de to dokumenttypene. Etter en gjennomgang av resolusjoner og anbefalinger av relevans for smaragdnettverket kan det likevel spores en innholdsmessig forskjell i de ulike dokumentene.<sup>28</sup> Resolusjonene etablerer i større grad nye regler, mens anbefalingene kommer med forslag for å sikre etterlevelse av hovedforpliktelsene. Den innholdsmessige forskjellen mellom dokumentene kan få betydning for graden av bundethet statene opplever.

En mulig tilnærming til å kartlegge dokumentenes status kan nettopp være å undersøke i hvilken grad statene rent praktisk føler seg mer eller mindre forpliktet til å følge opp de ulike dokumentene. Under Bernkonvensjonen kan det i den forbindelse spørres om det politiske eller moralske presset til å etterleve de ulike vedtakene varierer med

---

<sup>26</sup> *Oxford Advanced Learner's Dictionary (2000)*

<sup>27</sup> Hjemlet i Bernkonvensjonens Art. 13 (6), link:

[http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/nature/bern/rules/rules\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/nature/bern/rules/rules_EN.asp)

<sup>28</sup> Foretatt sammenlikning av:

Resolusjoner : Res. 1/1989, Res. 3/1996, Res. 4/1996, Res. 5/1998 og Res. 6/1998.

Anbefalinger: Rec. 1/1989, Rec. 14/1989, Rec. 16/1989 og Rec. 25/1991, *se oppgavens annekser*

betegnelsen på dokumentet. Resolusjonene og anbefalingene om smaragdnettverket bygger eksempelvis på hverandre, og følger man først det grunnleggende dokumentet for nettverket, fremstår det som et naturlig skritt også å følge opp de mer detaljorienterte dokumentene.

Ut fra dette legges det til grunn at dokumentene kan ha innholdsmessige forskjeller, og at benevnelsen tilsier ulik grad av forpliktelse, men at det likevel er uklart i hvilken grad partene anser disse momentene avgjørende for om etterlevelsen av instrumentene også blir ulik.

For å *oppsummere og konkludere* for den videre drøftelse, kan det hevdes at resolusjonene og anbefalingene under Bernkonvensjonen ikke er rettslig bindende for partene, men at de har en ”soft law”- karakteristikk. Den rettslige statusen av slik ”soft law” er avhengig av den vekt nasjonalstatens myndigheter velger å tillegge den. Dersom resolusjonene eller anbefalingene er resultat av en faglig sterk og prestisjetung prosess, vil de i sterkere grad bli oppfattet som bindende. På denne måten kan slike instrumenter få en viktig betydning, tross begrensninger i den formelle juridiske status.

## 2 Presentasjon av Emerald Network

Før behandlingen av fremstillingens hovedproblemstillinger knyttet til internasjonalisering av verneområder (kapittel 3 og 4), kan det være hensiktsmessig med en nærmere redegjørelse for hva Emerald Network er og hva som er målet med prosjektet. En forståelse av hvordan nettverket er ment å fungere, er nødvendig bakgrunnsstoff før undersøkelsen av den konkrete folkerettslige forpliktelsen og den nasjonale gjennomføringen.

I dette kapittelet følger en presentasjon av nettverkets historiske og rettslige bakgrunn, en gjennomgang av prosedyren under nettverket, samt en oversikt over nettverkets status og videre planer under prosjektet.

### 2.1 Bakgrunn

Første september 1986 ratifiserte Norge Bernkonvensjonen (Konvensjon vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder). Konvensjonen tar i bruk lister for å angi de ulike landenes forpliktelser til å ta vare på naturen ut fra et europeisk bevaringsperspektiv.<sup>29</sup>

I juni 1989 holdt The Standing Committee of the Bern Convention et møte om temaet "habitat conservation" under konvensjonen, og ga tre anbefalinger (Recommendations No. 14, 15 og 16, (1989)) rettet mot utviklingen av et internasjonalt nettverk for områdevern under konvensjonen.<sup>30</sup> Anbefaling No 14 oppfordret partene til å identifisere områder og beskyttelsestiltak. No 15 sier at unntak fra konvensjonsforpliktelsene kun kan gjøres under "exceptional circumstances" der de ikke vil være "detrimental to the survival of the habitat type concerned". Anbefaling No 16 angir ulike vilkår for en innmeldingsprosess av ulike "Areas of Special Conservation

---

<sup>29</sup> DN Rapport, Emerald Network i Norge s. 8

<sup>30</sup> Se Anneks 2-4

Interest” (ASCIs). Av DNs Rapport fra 2007 fremgår det i norsk oversettelse at ASCI-ene skal tilfredsstille ett eller flere av følgende krav:<sup>31</sup>

*Områdene skal:*

- a. *bidra vesentlig til overlevelsen av truede og endemiske arter, arter listet i vedlegg I og II under konvensjonen*
- b. *bidra med signifikant antall av arter i et område med høyt arts mangfold eller opprettholder viktige populasjoner av en eller flere arter*
- c. *inneholde en viktig og/eller representativt eksempel på en truet naturtype*
- d. *inneholde et fremragende eksempel av en særskilt naturtype eller en mosaikk av ulike typer*
- e. *representere et viktig område en eller flere trekkende arter*
- f. *bidra ellers vesentlig til oppnåelse av konvensjonens mål*

Som følge av et endret europakart etter Berlinmurens fall ble oppfølgingen av nettverksprosessen satt på vent.<sup>32</sup> I tillegg førte det til forsinkelser at EU innførte det såkalte Habitatsdirektivet (Directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora) i 1992 som opprettet et eget nettverk under tittelen ”Natura 2000”. Direktivet var ment som et ledd i implementeringen av Bernkonvensjonen i unionen. Og for å sikre kompatibilitet mellom nettverkene, Bernkonvensjonens ASCIs og Habitatsdirektivets ”Special Areas of Conservation” (SACs), valgte The Standing Committee å utsette den endelige opprettelsen av sitt nettverk til direktivet var på plass.<sup>33</sup> Ved Resolution No. 3 (1996) ble Emerald Network opprettet.<sup>34</sup>

Formålet under Bernkonvensjonen og Habitatsdirektivet er sammenfallende, og forskjellen finnes hovedsakelig i den territoriale anvendelsen, i tillegg til at direktivet inneholder klarere forpliktelser for EU-landene i oppfyllelsen av konvensjonen og dens tilhørende anbefalinger og resolusjoner. EØS-avtalen inkluderer som utgangspunkt ikke

---

<sup>31</sup> DN Rapport, Emerald Network i Norge (2007) s. 8

<sup>32</sup> INFORMATION DOCUMENT punkt 1 s. 4

<sup>33</sup> INFORMATION DOCUMENT punkt 1 s. 4

<sup>34</sup> INFORMATION DOCUMENT punkt 1 s. 4, Se Anneks 6



naturverndirektivene.<sup>35</sup> Smaragdnettverket vil kunne konsentrere seg om medlemsland utenfor unionen, og slik dra nytte av Natura 2000-arbeidet.<sup>36</sup>

Både Natura 2000 og Emerald Network utgjør også relevante internasjonale instrumenter i The Pan-European Ecological Network (PEEN)<sup>37</sup> sammen med blant andre Ramsarkonvensjonen, Verdensarvskonvensjonen og Bonnkonvensjonen.<sup>38</sup> Strategien under dette nettverket går ut på å anvende disse konvensjonene for å identifisere verneområder og sikre korridorområder, buffersoner og såkalte ”restoration zones” der det er nødvendig.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Ot. prp. Nr.52 (2008-2009) s. 49

<sup>36</sup> INFORMATION DOCUMENT punkt 4 s. 8

<sup>37</sup> Ministerial Statement Concerning the Pan-European Ecological Network (5th Ministerial Conference « Environment for Europe », Kyiv, May 2003)

<sup>38</sup> Under *Ramsarkonvensjonen* forplikter partslandene seg folkerettslig til å etablere ulike Ramsar-områder basert på kriterier, som eksempelvis forekomst av truede arter. Hvert land skal sikre bevaringen av den økologiske funksjonen (”ecological character”) i disse utvalgte områdene gjennom kunnskapsinnhenting og forsvarlig forvaltning og fornuftig bruk (”wise use”). Andre forpliktelser knytter seg til deltakelse i internasjonalt samarbeid om våtmarker, samt oppfylle vedtakene fra partsmøtene som holdes hvert tredje år. Norge har meldt inn nærmere 37 (tall fra konvensjonens nettsider 30. mars 2011) slike Ramsarområder, og det arbeides kontinuerlig med utredning av flere aktuelle kandidatområder.

*Verdensarvkonvensjonen* opererer også med lister av beskyttede områder. Kriteriet for oppføring på listen under denne konvensjonen er om et område kan sies å ha ”outstanding universal value”. Ifølge The World Heritage List (konvensjonens nettsider 4. april 2011) består listen av 911 områder. Blant disse er 704 ansett som kulturarv, 180 er bevaringsverdig natur, og 27 er blandede områder. Disse områdene finnes fordelt rundt i 151 medlemstater.

*Bonnkonvensjonen* benytter to lister med ulike kriterier for å opprette vern for migrerende arter; i anneks I finnes ”endangered species”, mens i anneks II listes arter med ”unfavourable conservation status”. Av oppdateringen 1. mars 2011 er det 115 medlemsland til konvensjonen, og fra konvensjonens nettsider fremheves det også at en av fordelene med en slik avtale nettopp er at de ulike landene som deler migrerende arter skal kunne dra nytte av samarbeidet gjennom blant annet informasjons- og teknologiutveksling.

<sup>39</sup> INFORMATION DOCUMENT s. 9

## 2.2 Prosedyre

I Resolusjon No. 5/1998 er de prosedurale reglene for Emerald Network nedfelt.<sup>40</sup> Av Artikkel 2.1 følger det at det er de respektive medlemslandenes regjeringer som skal foreslå områder til innmelding i nettverket. Dette er tilsvarende prosedyrene opprettet under andre internasjonale nettverk for verneområder som Ramsarkonvensjonen.<sup>41</sup>

I Norge er Direktoratet for Naturforvaltning (DN) tildelt oppgaven med å gjennomgå de relevante områdene for innmelding, senest oppdatert ved tildelingsbrev 2011 for DN. Her følger det at direktoratet har til oppgave å ”forberede og delta på relevante møter under Bernkonvensjonen, herunder møter i Emerald network”.<sup>42</sup> Konsulenter på oppdrag fra DN har siden 2008 vurdert aktuelle kandidatområder.<sup>43</sup> Dessuten har mye av arbeidet skjedd i samarbeid med Artsdatabanken (ADB), hvis mandat er å tilgjengeliggjøre oppdatert informasjon om biologisk mangfold i landet. Fylkesmennene har bidratt med kunnskap om verneområdene gjennom lokale rapporter og utredninger.<sup>44</sup>

Kartlagte områder sendes fra DN til Miljøverndepartementet (MD) som godkjenner og videresender aktuelle områder til formell nominasjon i The Council of Europe. Europarådet fungerer som sekretariat for Bernkonvensjonen, mens ekspertvurderingene foretas av The European Environmental Agency (EEA) som en uavhengig vitenskaplig institusjon.

---

<sup>40</sup> Se Anneks 8

<sup>41</sup> Final Project Report Norway s. 29 punkt 8.1

<sup>42</sup> Tildelingsbrev 2011 for Direktoratet for Naturforvaltning s. 19

<sup>43</sup> Brev til Fylkesmennene fra DN av 13.januar 2011

Ytterligere informasjon om konsulentoppdraget fremgår av følgende dokumenter mottatt som elektronisk kopi fra DN:

- Internt dokument DN: *Prosjektbeskrivelse for Emerald Network – Arbeidspakke for 2010*.
- DNs kopi (stemplet saksnr. 10/16848 av 2. februar 2011) av brev til konsulent Biofokus om kunnskapsinnhenting for arbeidet med Emerald Network.
- DN kontrakt nr 1040820 med Biofokus; *Emerald Network – Innsamling og rapportering av faglig grunnlag. Arbeidspakke for 2010*.
- Undertegnet kontrakt mellom DN og Biofokus, stemplet i DN 10/16848-3, 8. desember 2010.

<sup>44</sup> Se Embetsoppdraget for 2010 (01SO9): <http://www.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=62337>

## 2.3 Prosjektets mål og fremdrift

Innledningsvis gis en kort statusoversikt over hvor i Emerald Network-prosessen man befinner seg, og litt om det planlagte arbeidet fremover. Deretter følger en nærmere fremstilling av hva Norge har gjort under nettverket så langt.

Gjennom pilotprosjektet skal medlemslandene kartlegge relevante områder og arter (ut fra lister i henholdsvis resolusjon 4/1996 og resolusjon 6/1998) for innmelding i nettverket. Standardformatet for innmelding som følger av Resolution No 5 (1998) Artikkel 3.1 skal benyttes, og formell status som Emerald-område oppnås når The Standing Committee har godkjent innmeldingen.

I løpet av tiden frem mot utgangen av 2012 skal det også påbegynnes en for-evaluering av foreslåtte smaragdområder.<sup>45</sup> Evalueringsprosessen skal etter planen avsluttes innen 2014, og endelig oppnevning av status for de utvalgte områdene skal skje i 2015-2016.

Mellom 2017 og 2019 vil prosjektet med de listede ASCI-ene publiseres og ferdigstilles. I tillegg skal det etter kalenderplanen foretas en fullstendig vurdering av Emerald Network som et virkemiddel i bevaringen av europeiske arter og områder under det Pan-Europeiske samarbeidet, i tillegg til en vurdering av tilstrekkeligheten av Bernkonvensjonens vedlegg, og særlig resolusjonene med lister over arter og områder. Målet er at systemet under Emerald Network skal være operasjonelt fra 2020. Av den oppdaterte implementeringskalenderen for smaragdnettverket for perioden 2011-2020 fremgår også at hensiktsmessige forvaltnings-, overvåknings- og rapporteringsprosedyrer skal være inkludert blant nettverkets funksjoner, og at disse skal være overensstemmende med systemet under Natura2000.

Norge har for sitt vedkommende kartlagt elleve såkalte pilotområder i en første prøveinnmelding til nettverket. En viktig del av pilotprosjektet i Norge har vært å samordne ulike relevante nasjonale prosesser og vernestrategier til det nye internasjonale nettverket.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Implementation Calendar 2011-2020

<sup>46</sup> Final Project Report Norway, punkt 1.1

Norge skal ifølge implementeringskalenderen avlevere alle sine kandidatområder innen utgangen av 2012.<sup>47</sup> Dette fremgår også av planen over videre fremdrift i brevet fra DN til Fylkesmennene av 13. januar 2011.<sup>48</sup> Selve implementeringen skjer i prosjektets andre fase, og det anbefales et særlig fokus på utvikling av vitenskaplig kunnskap i denne perioden. Dette vil være nyttig nasjonalt, men også for at Norge skal kunne gi internasjonale bidrag i form av innmeldte områder av norske naturtyper til smaragdnnettverket.<sup>49</sup>

Norge sendte i juni 2010 en forespørsel til det europeiske miljøbyrået (EEA) om assistanse til såkalt ”scoping assessment” av de aktuelle smaragdområdene.<sup>50</sup> I brev av 18. januar 2011, mellom direktøren for avdelingen for biologisk mangfold i Europarådet og ansvarlig i DN, refereres det til korrespondanse mellom Europarådet og EEA/ETC-BD (brev av 5. januar 2011) om at slik assistanse allerede er tatt med i prosjekteringen av planene for 2011.<sup>51</sup> I denne forbindelse nevnes også at det skal settes i gang et ”technical seminar for the setting up of the Emerald Network in Norway”

Et slikt teknisk seminar er planlagt avholdt i Norge i september 2011. Under dette seminaret skal miljøbyrået og Bern-konvensjonen gjøre en foreløpig gjennomgang og sjekke standardene for det norske materialet som er gjennomgått hittil. Det følger av rapporten fra ekspertmøtet avholdt i Strasbourg i september 2010 at Norge skal følge det sveitsiske opplegget for et slikt teknisk møte.<sup>52</sup> Denne gjennomgangen skjer før

---

<sup>47</sup> Implementation Calendar 2011-2020 s. 2

<sup>48</sup> Brev til Fylkesmennene fra DN av 13. januar 2011, ref.nr. 2010/16848 ARE-VE-TO

<sup>49</sup> Final Project Report Norway, punkt 8.5

<sup>50</sup> Brev mellom Mr. Eladio Fernandez-Galiano, Head of the Biological Diversity Unit i Europarådet og Prof. Jaqueline McGlade, Executive Director EEA av 5. januar 2011. Jeg er tilsendt elektronisk kopi av brevet via Tore Opdahl, DNs ansvarlige for Emerald Network.

<sup>51</sup> Brev mellom Mr. Eladio Fernandez-Galiano, Head of the Biological Diversity Unit i Europarådet og Tore Opdahl av 18. januar 2011. Jeg er tilsendt elektronisk kopi av brevet via Tore Opdahl, DNs ansvarlige for Emerald Network.

<sup>52</sup> Rapport september 2010 s. 6-7

man går i gang med den vitenskaplige gjennomgangen, og skal sikre politisk støtte og satsning på området.

På samme ekspertmøte i Strasbourg ble det i denne forbindelse tatt opp av den sveitsiske delegaten at tilbakemeldinger fra Bernkonvensjonen på sveitsiske myndigheters kartlegging av områder var viktig for å vise anerkjennelse av innsatsen under nettverket. Av møtoreferatet fremgår det at den norske delegaten støttet dette synspunktet, da politiske grunner her til lands også talte for nødvendigheten av en raskere evalueringsprosess av de allerede foreslåtte områdene.

I diskusjonen ble det anført at det ville skape blest om nettverket dersom områdene raskere kunne anerkjennes med smaragdstatus. Som en løsning på dette ble det ble foreslått åpnet en mulighet til å lansere "Candidate Emerald Sites" før den faglige gjennomgangen og godkjenningen av områdene skjer.<sup>53</sup> Dette ble godkjent av The Standing Committee i desember, og i beskrivelsen av prosedyren for innmelding av ASCI-er i desember-dokumentet heter det at det skal skje en "Nomination as official candidate sites by the Bern Convention Standing Committee (on request of the party)".<sup>54</sup> Norge har slik mulighet til å lansere kandidatområder før endelig godkjenning, men DN har ennå ikke drøftet med MD om dette er noe som ønskes benyttet. Trolig vil heller ikke dette bli avklart før seminaret i september.<sup>55</sup>

*Hva kan så være bakgrunnen for at en medlemsstat enten ønsker - eller ikke ønsker – å benytte seg av en slik kandidatansøking i forkant av endelig innvilgelse av smaragdstatus? Fordelene med å lansere kandidatområder vil være økt fokus nasjonalt på nettverket og den nye internasjonale statusen. Økt publisitet kan øke interessen og gi et insentiv til statene om å fortsette arbeidet. Den reviderte implementeringskalenderen vil kunne sette driv i prosessene. På den annen side er hovedmålet nettopp å skape helhet gjennom et komplett nettverk, og ikke å fokusere på de enkelte områdene isolert. Hensynene bak nettverkstankegangen er ikke å oppnevne status til spesielt utvalgte*

---

<sup>53</sup> Rapport september 2010 punkt 5.2

<sup>54</sup> Rapport desember 2010 s. 4

<sup>55</sup> Kontakt pr. e-post med Tore Opdahl

viktige områder som under eksempelvis Ramsar- eller WHC. Dette kan tale for at det er like hensiktsmessig å utsette nominasjonen til den endelige godkjenningen av prosjektet. Bristen ved en slik tilnærming rammer først og fremst områdene som i utgangspunktet har en svak bevaringsstatus. For disse områdene blir tidligere anerkjennelse som ”Candidate Emerald Sites” avgjørende.

I 2007 uttalte Regjeringen at man ville ”utvikle norsk vernepolitikk mer i tråd med EUs Natura 2000 med hensyn til etablering av områder og tilhørende rapportering via det europeise miljøbyrået (EEA)”.<sup>56</sup> Som tidligere nevnt faller EUs naturvernregelverk utenfor EØS-avtalen<sup>57</sup>. Den nordiske naturen er likevel representert i Natura 2000 ved Sverige og Finlands medlemskap.<sup>58</sup> I DN’s rapport uttales det at Natura-nettverket på denne måten kan sies å få en større faglig relevans for Norge enn smaragdnettverket.<sup>59</sup> Av den grunn pekes det derfor også på at det er i Norges interesse å harmonisere Emerald Network med Natura 2000. Dette vil kreve en revisjon av Bernkonvensjonens resolusjoner med lister over aktuelle arter (6/1998) og naturtyper (4/1996). Disse resolusjonene tar utgangspunkt i beskyttelsesbehov sett fra et europeisk perspektiv.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand s. 77

<sup>57</sup> Ot. prp nr. 52 (2008-2009) s 49

<sup>58</sup> Den boreale region og Skandinaviens alpine natur. (DN Rapport, Emerald Network i Norge (2007) punkt 1.2.2. s. 10

<sup>59</sup> DN Rapport, Emerald Network i Norge (2007) punkt 1.2.2. s. 10

<sup>60</sup> DN Rapport, Emerald Network i Norge (2007) s. 8 og 10

### 3 Folkerettslig forpliktelse

I dette kapittelet behandles oppgavens første hovedproblemstilling. Spørsmålet er knyttet til de internasjonale juridiske rammene som settes for vern av verneområder. Hovedfokus vil være på den folkerettslige forpliktelsen under Bernkonvensjonen, og hvilke bindende elementer som kan utledes fra denne konvensjonen og tilknyttede resolusjoner og anbefalinger om Emerald Network.

Målet med denne delen av fremstillingen er å kartlegge rettsgrunnlaget og vurdere de folkerettslige forpliktelsene under nettverket. Dette danner grunnlaget for gjennomgangen av den norske gjennomføringen (kapittel 4).

#### 3.1 Den folkerettslige forpliktelsen under Bernkonvensjonen

Vedtagelsen av Bernkonvensjonen skjedde 19. september 1979, og var resultatet av en utarbeidelse fra en ad hoc komité utnevnt av Miljøvernministerkonferansen i Brussel i 1976. Den ble undertegnet av Norge samme dato konvensjonen ble åpnet for undertegning, og den norske ratifikasjonen skjedde 27. mai 1986 med påfølgende ikrafttredelse 1. september samme år i samsvar med konvensjonens Art. 19. Reservasjonsadgangen i Art. 21 ble benyttet for konvensjonens anvendelse på Svalbard. Konvensjonen var på tidspunktet for den norske ratifikasjonen allerede ratifisert av en rekke europeiske land, den ble ansett å være viktig for fremme av verneformål.<sup>61</sup>

Norge følger det såkalte dualistiske prinsipp. Dette medfører at folkerettslige regler må tas opp i den nasjonale lovgivningen for å bli en del av gjeldende norsk rett. Ved tilfelle av regelkonflikt skal norsk rett som utgangspunkt gå foran, men for øvrig presumeres norsk lov å være overensstemmende med folkeretten.

---

<sup>61</sup> St. prp nr. 12 (1985-1986) og Innst. S. no. 92 (1985-1986)

I tilrådingen fra Utenriksdepartementet av 25. oktober 1985 ble det sagt om konvensjonen at den var ”utformet slik at den kan bli et viktig koordinerende og regulerende redskap for forvaltningen av ville planter og dyr og deres leveområder i Europa.” Samtidig ble det påpekt at den ga ”rom for tilpasninger til spesielle forhold i de enkelte land.” Om spørsmålet om gjennomføringen av konvensjonen i norsk rett ble det sagt at den norske lovgivningen var eller ville bli tilpasset konvensjonens krav.<sup>62</sup> ”Det ble ikke foretatt noen lovendringer i samband med ratifikasjon av Bernkonvensjonen. I norsk rett blir konvensjonens forpliktelser gjennomført særlig gjennom naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven. Også lovgivningen om arealplanlegging og utbyggingstiltak er av betydning for å sikre at konvensjonen blir oppfylt.”<sup>63</sup>

Tolkningen av Norges forpliktelser under Bernkonvensjonen vil gjennomføres i to deler. I den første delen ses det hen til *hva som utløser plikter under konvensjonen*. Videre i den andre delen av tolkningen undersøkes det nærmere *hva pliktene innebærer*.

### 3.1.1 Hva utløser plikter under konvensjonen?

Utgangspunktet for Norges forpliktelser er at Norge er bundet av konvensjonsteksten etter prinsippet om *pacta sunt servanda* i The Vienna Convention on the Law of Treaties (1969) (VCLT) Art. 26. Problemstillingen i dette avsnittet knytter seg til *hvilke faktiske forhold eller situasjoner som vil utløse en forpliktelse* for Norge til å iverksette tiltak for å sikre verneverdier under Bernkonvensjonen.

Bernkonvensjonen opererer med lister over henholdsvis truede plantearter (anneks I), truede dyrearter (anneks II) og sårbare dyrearter (anneks III). Listene har ved flere anledninger vært revidert ved tillegg eller flytting mellom ulike annekser med ulikt beskyttelsesnivå. Klassifiseringen på de ulike listene har betydning for partslandenes plikter til bevaring etter de substansielle bestemmelsene. Konvensjonen har ved dette systemet spesifisert hvilke arter som skal totalfredes, i tillegg til hvilke arter som bare

---

<sup>62</sup> St. prp nr. 12 (1985-1986) s. 1

<sup>63</sup> NOU 2004:28 s. 162



kan utnyttes/beskattes på en slik måte at bestandene ikke trues. Forpliktelsene til å iverksette tiltak utløses således av annekseenes kategorier.

Partene kan selv begrense anvendelsesområdet for konvensjonsforpliktelsene gjennom reservasjoner, likevel ikke til en slik grad at forpliktelsene under konvensjonen reduserer dens effektivitet (Artikkel 21 og 22).<sup>64</sup> Artikkel 9 setter også grenser for unntak fra konvensjonens materielle bestemmelser i Art. 4-8.

Internasjonale miljøkonvensjoner er generelt ofte av en dynamisk karakter på grunn av behovet for å svare på forandringer i det fysiske miljøet som reguleres. I sin Rec. 56/1997 anbefaler eksempelvis The Standing Committee at partene ved forslag til endringer i annekse I og II tar hensyn til trusselbildet og sårbarheten, samt den økologiske rollen en art måtte ha i sitt naturmiljø.<sup>65</sup> Etter konvensjonens Artikkel 4 (2) skal forringelse av beskyttede områder så langt mulig unngås eller begrenses. Ut fra dette kan det forstås at partslandenes forpliktelser er avhengig av behovet det listede området har.

Konvensjonen bygger på at verneområdestrategien kan være et effektivt virkemiddel for å oppfylle konvensjonsforpliktelsene, og Backer fremhever at Bernkonvensjonens Artikkel 4 derfor kan sies å pålegge partene en viss plikt til å etablere verneområder.<sup>66</sup> Effektiviteten av et verneområdesystem er likevel avhengig av i hvilken grad medlemslandenes verneområder bidrar til å dekke leveområder for artene i annekse I og II.<sup>67</sup>

Dersom et medlemsland eller en organisasjon mener at en stat ikke oppfyller sine forpliktelser under Bernkonvensjonen, kan staten klages inn for The Standing Committee for vurdering i henhold til Art. 14. De øvrige landene vurderer om det skal

---

<sup>64</sup> Norge har eksempelvis reservert seg fra konvensjonens anvendelse på Svalbard

<sup>65</sup> Recommendation No. 56 (1997) concerning guidelines to be taken into account while making proposals for amendment of Appendices I and II of the Convention and while adopting amendments (Adopted by the Standing Committee on 5 December 1997)

<sup>66</sup> Backer (2010) s. 295

<sup>67</sup> NINA Rapport 535 (april 2010) s. 153

åpnes sak pga. brudd på konvensjonen. Norge opplevde sist i 2009 å bli klaget inn for konvensjonen av organisasjonen Birdlife i forbindelse med et vindkraftanlegg på Smøla. Konvensjonslandene besluttet at sak ikke skulle åpnes mot Norge i dette tilfellet, men vedtok likevel en anbefaling på ti punkter til styrking av naturvern i slike saker.<sup>68</sup> Betydningen av et slikt vedtak ligger først og fremst i det politiske presset det legger på myndighetene.

### 3.1.2 Hva innebærer pliktene under konvensjonen?

Den alminnelige regel om fortolkning av konvensjonsforpliktelser følger av VCLT Art. 31 som henviser til bruk av både objektiv, subjektiv og teleologisk tolkningsforståelse av konvensjonstekstene.

Utgangspunktet for tolkningen under Bernkonvensjonen følger av Art. 2. Partene pålegges ved denne bestemmelsen å treffe nødvendige tiltak ”to maintain the population of wild flora and fauna at, or adapt it to, a level which corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements, while taking account of economic and recreational requirements and the needs of sub-species, varieties or forms at risk locally.” Bevaringshensyn skal etter Art. 3 (2) tas med i nasjonal arealplanlegging og miljøpolitikk. Bernkonvensjonens formål følger av Art. 1, og partene skal samarbeide om vern av truede og sårbare arter og deres leveområder. Statenes forpliktelser følger mer konkret av Art. 4-7. Disse artiklene refererer til lister over truede plante- og dyrearter (konvensjonens vedlegg I-III). Klassifiseringen etter de ulike anneksene har betydning for hvilken plikt konvensjonsstatene har til å bevare artene og deres leveområder.

I konvensjonens kapittel 2, som omhandler beskyttelse av verneområder, finnes den relevante hovedforpliktelsen i Art. 4. Bestemmelsen lyder som følger:

#### *Article 4*

---

<sup>68</sup> Se pressemelding om Smøla-saken fra regjeringens sider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressesenter/pressemeldinger/2009/vindkraftanlegget-pa-smola-ikke-i-strid-.html?id=587975>

1        *Each Contracting Party shall take appropriate and necessary legislative and administrative measures to ensure the conservation of the habitats of the wild flora and fauna species, especially those specified in Appendices I and II, and the conservation of endangered natural habitats.*

2        *The Contracting Parties in their planning and development policies shall have regard to the conservation requirements of the areas protected under the preceding paragraph, so as to avoid or minimise as far as possible any deterioration of such areas.*

3        *The Contracting Parties undertake to give special attention to the protection of areas that are of importance for the migratory species specified in Appendices II and III and which are appropriately situated in relation to migration routes, as wintering, staging, feeding, breeding or moulting areas.*

4        *The Contracting Parties undertake to co ordinate as appropriate their efforts for the protection of the natural habitats referred to in this article when these are situated in frontier areas.*

Ifølge de to første leddene i Artikkel 4 er forpliktelsen formulert strengt med ordet ”skal”. Det oppstilles plikter for landene til å bevare listede områder både gjennom lovgivning og forvaltningsmessige tiltak. Statene påtar seg videre i andre ledd å ta i betraktning bevaringshensyn i politisk planlegging.

En nærmere beskrivelse av innholdet av disse pliktene følger av formuleringene om at partene skal ta hensiktsmessige og nødvendige legislative og administrative tiltak for å sikre vern av artene og områdene, og forringelse av områder skal unngås eller minimeres så langt mulig. Selv om det blir opp til statene å vurdere nivået for nødvendighet og hvilke tiltak som er best egnet, må det likevel kunne sies at pliktene etter bestemmelsen fortsatt er strenge. Statene plikter å bevare, men *hvordan*, er mer åpent for skjønn.

Formuleringene i de to siste leddene er derimot mykere (”undertake” i stedet for ”shall”). Disse leddene oppfordrer heller til å finne løsninger på spesielle utfordringer i forbindelse med problematikk knyttet til migrerende arter og grensesoner under hovedforpliktelsen. Hovedforpliktelsen er likevel fortsatt streng.

I sin evalueringsrapport fra januar 2011 gjennomgår den parlamentariske forsamlingen i Europarådet implementeringen av Bernkonvensjonen.<sup>69</sup> Det pekes på The Standing Committees status som høyeste organ etter konvensjonens Art. 13-15, og på dets rolle i

---

<sup>69</sup> PA (januar 2011) s. 8

koordineringen av implementeringsprosessen. Komiteen kan etter Art. 14 gi anbefalinger og resolusjoner til medlemsstatene.

I sin Resolusjon No 1 (1989) har The Standing Committee uttalt om konvensjonsforpliktelsene at "most of these obligations bind Contracting Parties as to the results to be obtained, while leaving them the choice of the means to be used for that purpose". Komiteen påpeker at mangelen på en felles tolkning av bestemmelsene "may lead to considerable differences in the legal interpretation of the convention", noe som igjen "may undermine the effectiveness of the convention". Fordi det med bakgrunn i disse utfordringene er ønskelig å oppnå mest mulig enighet om forståelsen av implementeringskravene etter konvensjonen, uttrykker komiteen derfor i resolusjonen hvordan blant annet Artikkel 4 skal forstås. Forståelsen av denne artikkelen blir sagt å være særlig viktig for en harmonisert måloppnåelse av konvensjonen.

Den første formuleringen komiteen knytter anmerkninger til, er "necessary measures". Med dette skal spesielt forstås tiltak "which are required" for å sikre bevaringen av habitater som innehar arter identifisert av komiteen til å trenge "specific habitat conservation measures", og særlig såkalte "critical sites" av essensiell betydning for slike arter, samt truede habitatsområder med spesielle bevaringsbehov – alt basert på vitenskapelig bevis.

Hva som er nødvendig avhenger av en vurdering av det konkrete området og dets tilstand. Denne vurderingen overlates fortsatt til statenes skjønn. Bevaringsnivået den enkelte stat vil legge seg på er fortsatt innenfor den enkeltes diskresjon. Den vitenskaplige vurderingen knytter seg først og fremst til utvelgelsen av områdene, mens tolkningsanvisningene i resolusjonen gir snarere uttrykk for at det som må anses nødvendig vil ivareta de anviste bevaringsmålene.

Videre er det knyttet anmerkninger til tolkningen av formuleringen "appropriate measures". Dette viser særlig til slike tiltak som vil være egnet til å sikre bevaringen av områder med utvalgte viktige arter eller verneområder. Hensiktsmessigheten vil avhenge av behovet det enkelte området har og av nyttheten av tiltaket for å oppnå vern. Denne vurderingen tas av nasjonale myndigheter.

Med ”conservation” skal det forstås “the maintenance and, where appropriate, the restoration or improvement of the abiotic and biotic features which form the habitat of a species or a natural habitat”. Hvor det er hensiktsmessig (”appropriate”), skal dette inkludere kontroll av aktivitet som indirekte kan medføre forringelse av slike habitater, også de som er viktige for migrerende arter, og selv hvor disse områdene befinner seg utenfor konvensjonspartens jurisdiksjon. Disse anvisningene gir mer konkrete eksempler på tiltak som skal forstås under bevaringsbegrepet. Likevel blir fortsatt hensiktsmessighetsvurderingen overlatt til statene.

Det er i utgangspunktet konvensjonsteksten som binder partene. Et spørsmål som oppstår når tolkningsanvisninger gis gjennom resolusjonsbestemmelser blir følgelig *om slike resolusjoner snevrer inn statenes frihet til å velge tolkningsalternativer* under konvensjonsforpliktelsene.

En tilnærming til vurderingen av den rettslige status av en slik resolusjon vil være å undersøke om *VCLT Art. 31 (3)* a kan sies å få anvendelse. Dersom resolusjoner faller innunder anvendelsesområdet, vil de kunne utgjøre tungtveiende tolkningsmomenter for at de skal anses forpliktende for partenes forståelse av bestemmelsen. I Art. 31 heter det at “any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions” skal tas i betraktning sammen med konteksten.

Det kan spørres om en resolusjon avsagt av et konvensjonsorgan blir å regne som en ”agreement between the parties”. Om senere vedtak i medhold av en konvensjon sier Backer at det kan være ulike vedtaksprosedyrer fastlagt gjennom konvensjonen.<sup>70</sup> Dette kan ha betydning for om vedtaket kan anses som en ”agreement”. Etter Bernkonvensjonens Art. 13 (2) skal The Standing Committee bestå av delegater fra medlemslandene med én stemme for hvert land. Ifølge The Standing Committee's Rule of Procedure no. 8b krever avgjørelser som utgangspunkt 2/3 tilslutning. Backer diskuterer om slike flertallsvedtak uten videre skal anses bindende for partene, også for parter som

---

<sup>70</sup> Backer (2010) s. 202

stemte mot, eventuelt om det vil finnes en etterhånds reservasjonsrett.<sup>71</sup> Resolusjonen gir ikke informasjon om det enkelte lands votum. Det antas derfor at det er inngått en ”agreement between the parties”, og at resolusjonen derfor blir relevant for tolkningen av konvensjonen etter VCLT Art. 31 (3).

### 3.2 Emerald Network – en folkerettslig forpliktelse?

Forpliktelsene under Bernkonvensjonen er ved Emerald Network ytterligere konkretisert: ”Resolusjonene om ”smaragdnettverket” innebærer at partene anbefales å gjennomføre en systematisk beskyttelse av naturområder som er viktige i europeisk perspektiv. Utvalget av områder skal dekke leveområder for arter på en liste vedtatt i 1998 og representative områder for naturtyper på en liste vedtatt i 1996.”<sup>72</sup>

Norsk institutt for naturforskning (NINA) har i sin naturfaglige evaluering av norske verneområder fokusert på områdevern som et relevant virkemiddel i bevaring av natur og biologisk mangfold. Opprettelsen av verneområder kan være et effektivt virkemiddel til å oppfylle Bernkonvensjonens forpliktelser. Av rapporten fremgår det at det vil være ”relevant å vurdere i hvilken grad norske verneområder bidrar til å dekke leveområder for de aktuelle artene på konvensjonens liste 1 og 2, samt de naturtypene som er spesifisert for Emerald Network. I tillegg kan det vurderes om verneområdene dermed kan egne seg som norske områder i Emerald Network.”<sup>73</sup>

I det følgende skal det gås nærmere inn på smaragdnettverket som en mulig folkerettslig forpliktelse. Først litt om bakgrunnen for forpliktelsene, deretter behandles innholdet av forpliktelsene under nettverket.

---

<sup>71</sup> Backer (2010) s. 202

<sup>72</sup> NOU 2004: 28 s. 285

<sup>73</sup> NINA Rapport 535 (april 2010) s. 153

### 3.2.1 Hva utløser plikter under nettverket?

Nettverkstankegangen fremgår ikke direkte av ordlyden i Bernkonvensjonen. Likevel kan det argumenteres for at konvensjonen legger opp til en systematisk tilnærming ved at det knyttes forpliktelser om vern av leveområder til truede, sårbare eller trekkende arter.<sup>74</sup> Under andre konvensjoner, eksempelvis Biomangfoldkonvensjonen, gis det også anvisning på en systematisk tilnærming til utviklingen av beskyttelsesstrategier.<sup>75</sup>

Selve opprettelsen av nettverket skjedde ved Resolution No. 3(1996).<sup>76</sup> Fire punkter er nedsatt i denne resolusjonen:

- 1. set up a network (Emerald Network) which would include the areas of special conservation interest designated following its Recommendation No. 16;*
- 2. create a group of experts to carry out the necessary activities related to the building up of the network;*
- 3. encourage contracting parties and observer states to designate areas of special conservation interest and to notify them to the Secretariat;*
- 4. invite European states which are observer states in the Standing Committee of the Bern Convention to participate in the network and designate areas of special conservation interest.*

The Standing Committees Recommendation No. 16 (1989) viser til konvensjonens Art. 4, og anbefaler partene å melde inn "areas of special conservation interest" (ASCI).<sup>77</sup>

Tolkningen av konvensjonsartikkelen blir viktig bakgrunn når det i anbefalingen fremheves at det er ønskelig å etablere et "common criteria for the identification of areas to be conserved" i tillegg til å sikre at "the conservation and management of such areas have regard to certain minimum requirements". Av dette kan det leses at nettverket har sin bakgrunn i behovet for å sikre standarden for bevaringsstrategiene under konvensjonsforpliktelsene.

Som det ble lagt til grunn i metodekapittelet blir ikke konvensjonsvedtakene å anse folkerettslig forpliktende, men de har betydning som soft law. Likevel kan det spørres om

---

<sup>74</sup> NOU 2004:28 punkt 15.3

<sup>75</sup> Art. 8 a ("Establish a system of protected areas...") og 8 b ("Develop, where necessary, guidelines for the selection, establishment and management of protected areas...")

<sup>76</sup> Se Anneks 6

<sup>77</sup> Se Anneks 4

statene kan sies å avgi en *ensidig erklæring* ved innmeldingen av smaragdområder som gjør at de må anses forpliktet under nettverket.

Utgangspunktet for hvilke kilder som er relevante å ta i betraktning i internasjonal rett, kan hentes fra Art. 38 i statuttene til the International Court of Justice. I sin artikkel *The Sources of International Law*<sup>78</sup> tar Hugh Thirlway opp spørsmålet om denne listen kan være uttømmende. Blant det Thirlway nevner som ”additional sources or quasi-sources” finnes slike ”unilateral acts”. Situasjonen han refererer til, er der ensidige erklæringer avgis uten å ha en spesifikk mottaker. Problemstillingen blir om forpliktelsene kan følge av avgiverstatens intensjoner.

Spørsmålet ble behandlet i 1974 i Prøvesprengningssaken. Her ble det uttalt at ”It is well recognized that declarations made by way of unilateral acts, concerning legal or factual situations, may have the effect of creating obligations [...] When it is the intention of the State making the declaration that it should become bound according to its terms, that intention confers on the declaration the character of a legal undertaking.”<sup>79</sup>

Ensidige erklæringer kan altså skape bindende forpliktelser. Ikke alle ensidige erklæringer blir å anse bindende, men avgivers intensjon om å bli bundet medfører en rettslig forpliktelse. Tidspunktet for når en stat må anses bundet av en slik erklæring må normalt være når mottakeren av erklæringen bygger på den. I prøvesprengningssaken ble Frankrikes ensidige erklæringer om opphør av prøvesprengning ansett bindende.

Etter dette legges det til grunn at Norge, trolig bare ved å melde inn områder til nettverket, kan sies å gi uttrykk for en intensjon om å bli bundet gjennom en aksept for nettverkssystemet opprettet gjennom resolusjonsvedtakene.

---

<sup>78</sup> Artikkel inntatt i *International Law* s. 135

<sup>79</sup> ICJ Rep 1974 s. 252



### 3.2.2 Hva innebærer pliktene under nettverket

Av forarbeidene til naturmangfoldloven fremgår det om nettverkstankegangen at ”Nettverk har i seg selv ingen direkte rettsvirkning, i motsetning til de enkelte vedtak for områdene som nettverket skal bestå av. Men nettverkstanken vil gi veiledning for å sikre et tilstrekkelig antall og en tilstrekkelig kvalitet av beskyttede områder. Det er ikke bare verneområder som kan inngå i et økologisk nettverk. Det sentrale er at aktuelle områder får en tilstrekkelig beskyttelse til å ivareta bevaringsformålet.”<sup>80</sup>

Nettverkstankegangen skal bidra til å sikre representativitet for å oppnå formålet med bevaringen. Ut over den oppdaterte implementeringskalenderen er det ikke satt noen frist for når den nasjonale kartleggingen og innmeldingen skal skje.<sup>81</sup>

I det følgende gis en gjennomgang og tolkning av resolusjoner og anbefalinger om smaragdnettverket, med sikte på å kartlegge Norges forpliktelser.<sup>82</sup>

En tilnærming til Emerald Network gjøres ved kortfattet å redegjøre for *hva såkalte Areas of Special Conservation Interest (ASCI) er*. Anbefaling 16/1989 lanserte denne terminologien, og målet var å finne et ”common criteria” for identifisering av verneområder og sikre ”minimum requirements” for forvaltningen av disse.<sup>83</sup> Anbefalingen angir ulike vilkår i Art. 1 a-f som viser til at områdene må være av stor økologisk betydning for arter listet under Bernkonvensjonens annekser og for områder The Standing Committee har identifisert som ”requiring specific conservation measures”. Viktige kriterier ligger i det at området må være ”important” eller ”contributes substantially” til oppnåelse av konvensjonens mål.<sup>84</sup>

Ifølge Resolusjon 3/1996 Art. 1 skal det settes opp et Emerald Network som skal inkludere disse ASCI-områdene. ASCI-kriteriene sikrer at smaragdområdene består av

---

<sup>80</sup> NOU 2004: 28 punkt 15.3

<sup>81</sup> Implementation Calendar (2011-2020)

<sup>82</sup> Se resolusjonene og anbefalingene i Anneks 4, og 6-9

<sup>83</sup> Se Anneks 4

<sup>84</sup> INFORMATION DOCUMENT s. 5

områder med spesielle verneinteresser.<sup>85</sup> For å klargjøre et minimum av områder for innmelding til smaragdnettverket, ble henholdsvis resolusjon 6/1998 og 4/1996 vedtatt. Ved disse resolusjonene listes konkrete arter og områder partslandene er ansvarlige for å sikre. Ved innmelding av områder skal de bidra til nødvendig beskyttelse av disse.<sup>86</sup>

Som fremstillingen ovenfor viser, følger folkerettsforpliktelsene av Bernkonvensjonens tekst, særlig Art. 4, mens resolusjons- og anbefalingsvedtak - som danner grunnlaget for smaragdnettverket – i større grad er politiske plikter. Spørsmålet videre blir *hva smaragdstatus for et innmeldt område innebærer*.

Resolusjonene om nettverket bygger videre på målet om å etablere felles kriterier for identifisering av områder. På denne måten kan det oppnås en harmonisert forståelse av konvensjonsforpliktelsen i Art. 4, og dermed sikre en mer enhetlig etterlevelse av denne bestemmelsen.

Ifølge Res 16/1989 Art. 3 skal statene ”ensure wherever possible”, ved lovgivning eller på annen måte, at:

- a. areas referred to in paragraph 1 above are the subject of an appropriate regime, designed to achieve the conservation of the factors set out in that paragraph;*
- b. the agencies responsible for the designation and/or management and/or conservation of such areas or any one of them have available to it sufficient manpower, training, equipment and resources (including financial resources) to enable them properly to manage, conserve and survey the areas;*
- c. appropriate ecological and other research is conducted, in a properly co-ordinated fashion, with a view to furthering the understanding of the critical elements in the management of such areas and to monitoring the status of the factors giving rise to their designation and conservation;*
- d. activities taking place adjacent to such areas or within their vicinity do not adversely affect the factors giving rise to the designation and conservation of those sites;*

Etter en første gjennomgang av Norges (i 2006) ca 2200 verneområder, ble omlag 1100 eller 50 % av disse vurdert som aktuelle kandidater. Økt kunnskap og faglig kartlegging har vært en viktig forutsetning for videre utnevning av kandidater, og også den største

---

<sup>85</sup> Se Anneks 6

<sup>86</sup> DN Rapport (2007) *Emerald Network i Norge*, Se Anneks 9 og 7

utfordringen. I Norge har dette skjedd i samarbeid med Artsdatabanken.<sup>87</sup>

Smaragdnettverkets standardiserte databasesystem for å vurdere innmeldingskriterier har også her til lands bidratt til å bedre mulighetene for å vurdere områders innmeldingspotensiale.<sup>88</sup> Fordi norsk natur ikke har vært spesielt godt representert i Emerald Network, har det også vært arbeidet mot en oppdatering av listen over naturtyper i Res. 4/1996.<sup>89</sup>

I tillegg anbefales statene etter resolusjonens Art. 4 å:

*take steps, as appropriate, in respect of areas referred to in paragraph 1 above, to:*

- a. draw up and implement management plans which will identify both short- and long-term objectives (such management plans can relate to individual areas or to a collection of areas such as heathlands);*
- b. regularly review the terms of the management plans in the light of changing conditions or of increased scientific knowledge;*
- c. clearly mark the boundaries of such areas on maps and, as far as possible, on the ground;*
- d. advise the competent authorities and landowners of the extent of the areas and their characteristics;*
- e. provide for the monitoring of such areas and especially of the factors for which their conservation is important;*

Konkret avgrensede geografiske områder kan meldes inn til Emerald Network, og det stilles krav til forvaltningsregimet for dette området. Til tross for at mye oppmerksomhet vies ASCIene, er det ikke noen videre presise anbefalinger som tar sikte på å sikre områdene rettslig beskyttelse. Formuleringen ”be subject to the appropriate regime” åpner for diskresjon. I DN’s rapport påpekes at kravene til forvaltning under nettverket ikke direkte krever at områdene skal underlegges et formelt vern.<sup>90</sup> Det avgjørende er at det legges til rette for et forvaltningsregime som er tilstrekkelig for å beskytte verdiene i det innmeldte området. Landene avgjør selv hvilket beskyttelsesregime som vil være tilstrekkelig. Det påpekes her at flere land likevel anser kravene til forvaltning som såpass strenge at de kun har meldt inn områder med lovhjemlet vern. Sverige er blant eksemplene på land under EUs svært omfattende

---

<sup>87</sup> DN Rapport 2007, Emerald Network i Norge s. 32

<sup>88</sup> DN Rapport 2007, Emerald Network i Norge s. 30

<sup>89</sup> DN Rapport 2007, Emerald Network i Norge s. 27

<sup>90</sup> DN Rapport 2007, Emerald Network i Norge s. 9

utvalg av områder som, for å sikre forvaltningsnivået, har inngått avtaler direkte med grunneiere for å spare det sentrale vernet.

Tilnærmingen med vid diskresjon er begrunnet i det overordnede bevaringsmålet der verneresultatet står i fokus. Komiteen var mer opptatt av dette enn å utvikle en spesiell prosedyre for områdevern. Synspunktet er at systemer for vern kan fungere godt uavhengig av rettslige forpliktelser knyttet til de aktuelle områdene.<sup>91</sup> Nettverkstanken har, som tidligere nevnt, et videre mål enn å utnevne ”superområder”. Likevel anbefales partene i Rec. 16/1989 Art. 5 å ”determine those areas which remain inadequately provided for under existing mechanisms and improve the conservation status of such areas, using whatever mechanisms are appropriate in order to meet the requirements of the convention.”

I Res. 5/1998 nedfelles “the Rules for the Emerald Network of Areas of Special Conservation Interest”, og i Art. 4 gis partene en informasjonsplikt om viktige endringer “likely to affect negatively in a substantial way” den økologiske karakteren av et utnevnt ASCI, og det åpnes samtidig for at komiteen kan rådgi myndighetene i hva som kan gjøres for å sikre overensstemmelse med Rec. 16/1989. Ut fra disse bestemmelsene kan det likevel leses forpliktelser til å sørge for visse formelle tiltak.<sup>92</sup>

### 3.3 Konklusjon

Norge er internasjonalt forpliktet til å følge opp under Bernkonvensjonen, og ved innmeldingen av områdene under resolusjonene og anbefalingene om Emerald Network, forplikter Norge seg politisk til å følge opp under nettverket.

---

<sup>91</sup> INFORMATION DOCUMENT s. 6

<sup>92</sup> Se Anneks 8

## 4 Norsk gjennomføring

Dette kapittelet bygger på konklusjonene i det foregående. I den grad Norge er forpliktet til å følge opp Bernkonvensjonen og det tilhørende smaragdnnettverket, vil det i det følgende bli undersøkt og beskrevet hvordan disse forpliktelsene er og blir gjennomført nasjonalt.

Målet er å finne ut hvordan internasjonaliseringen av verneområdene reflekteres i lovgivning og forvaltningspraksis her til lands. Først en liten introduksjon av det norske regimet for forvaltning av verneområder.

### 4.1 Nasjonal forvaltning av verneområder

Norge har en lang tradisjon med å verne naturen. Norge oppfattes også med en viss rett som en aktiv part og pådriver i internasjonalt miljøsamarbeid. Det første stortingsvedtaket om vern av natur ble fattet 24. april 1884, og i 1910 ble ”lov om naturfredning” fastsatt. Denne loven ble avløst av en ny i 1954, og de fleste gjeldende vernevedtak er fattet etter naturvernloven av 1970.<sup>93</sup> Naturmangfoldloven (nml) er siden ikrafttreddelsen 1. juli 2009 den alminnelige lov om natur i Norge.<sup>94</sup> Den har etter formålsparagrafen (§1) som mål å stanse tap av og bevare biologisk mangfold, og tilrettelegge for en bærekraftig bruk av naturen.

Det overordnede forvaltningsansvaret av verneområdene i Norge tilhører de sentrale forvaltningsorganene Miljøverndepartementet (MD) og Direktoratet for naturforvaltning(DN). Førstnevnte har det overordnede politiske ansvaret for

---

<sup>93</sup> DN's nettsider: <http://www.dirnat.no/naturmangfold/verneomrader/historikk/>

<sup>94</sup> Lov av 19.juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold.

Lovgivning om arealplanlegging og utbyggingstiltak med tilhørende forskrifter, er eksempler på annen lovgivning av relevans på området.

naturvernlovgivningen, mens DN har det overordnede forvaltningsansvaret for alle verneområdene. Forvaltningsmyndigheten er ellers lagt under Fylkesmennene, kommunene og statlige utvalg.

*Verneforskriftene* utgjør hovedbestanddelen av regelverket om verneområder. De bygger alle på DN's standardmaler med generelle bestemmelser for de ulike vernekategoriene, men med individuelle tilpasninger hva angår verneformål og situasjonen i området. En *forvaltningsplan* er en plan for et bestemt verneområde innenfor rammene av loven og verneforskriften. Den skal blant annet gi uttrykk for definerte mål for området, eller presisere ulike tiltak, eller utdype verneforskriftene med retningslinjer for forvaltningen. Slik sikrer de en forutsigbar forvaltning for den enkelte bruker og en helhetlig praksis av bærekraftig bruk. Planen utarbeides av forvaltningsmyndigheten i dialog med lokale myndigheter og brukere for å sikre ivaretagelse av ulike interesser.

*Skjøtselsplanene* er en plantype som beskriver hvilke tiltak som vil være nødvendige for å ivareta verdier i et verneområde innenfor et definert verneformål. De kan også inneholde avtaler med ulike grunneiere og andre rettighets- eller interessehavere om bruk, og utarbeides av forvaltningsmyndigheten i dialog med disse. Skjøtselsplanene inngår ofte i mer overordnede forvaltningsplaner.<sup>95</sup>

I 2006 undersøkte riksrevisjonen myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder. I dette arbeidet var det vesentlig å se nærmere på *i hvilken grad statlige verneområder kunne sies å forvaltes i tråd med sine respektive verneformål*.<sup>96</sup> En styrket forvaltning og skjøtsel av verneområdene var ett av to viktige vedtak som ble lansert ved St.meld. nr. 42 (2000–2001), og skulle bidra til å følge opp Norges internasjonale forpliktelser og etablere landet som et foregangsland på miljøområdet. Riksrevisjonen uttaler i sine bemerkninger til rapporten at ambisjonen ikke kan sies å være nådd for myndighetenes arbeid på områdene gjenstand for revisjon.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> DN-håndbok 17-2008

<sup>96</sup> Riksrevisjonens rapport om biologisk mangfold s. 9

<sup>97</sup> Riksrevisjonens rapport om biologisk mangfold s. 13

Til tross for en konstatert økende andel truede verneområder, fant riksrevisjonen at Miljøverndepartementets prioriteringer gikk ut på å verne nye områder, og i mindre grad sikre forvaltning og skjøtsel av områder med allerede oppnådd vern. Disse skulle prioriteres på et senere tidspunkt. Faren med en slik fremgangsmåte er at verneverdiene vil lide i den perioden skjøtselsbehovene nedprioriteres. I en undersøkelse gjort blant fylkesmennene vises det at få - om noen - tiltak var iverksatt i de truede områdene. Dette vitner om at forvaltningen i den undersøkte perioden ikke er skjedd i tråd med de arbeidsmål og resultatindikatorer beskrevet i budsjettproposisjonene. Flere svakheter ble også avdekket i kvaliteten på forvaltnings- og skjøtselsplanene for verneområdene der det fantes slike, og riksrevisjonen stilte derfor spørsmål om den etablerte praksisen for utarbeidelse og kvalitetssikring av disse planene var å anse tilstrekkelig.<sup>98</sup>

Revisjonsrapporten viser en underliggende problematikk i norsk forvaltning av verneområder; *når vernevedtaket først er kommet på plass, følger en svak oppfølging og realisering av vernet*. Siden den gang er arbeidet med en ny forvaltningsmodell for verneområder i Norge igangsatt, og den beskrives i MDs budsjettproposisjon for 2010.<sup>99</sup> Nasjonalparker og andre store verneområder skal heretter forvaltes gjennom et interkommunalt nasjonalpark-/verneområdestyre.

I det følgende vil det ses nærmere på *hvordan denne lokale reformen med verneområdestyrer er ment å bidra til å effektivisere verneformålet*.

Verneområdestyret etableres etter naturmangfoldloven § 62 (2) 3. punktum. Departementet fastsetter verneområdestyrenes vedtekter etter en standardisert mal. Verneområdestyret er politisk sammensatt, men skal utnevne og samarbeide med berørte parter og interesser gjennom et faglig rådgivende utvalg (vedtektene §§ 4 og 9). Til hvert verneområde skal det også opprettes et sekretariat der det ansettes en verneområdeforvalter med god naturfaglig kompetanse. Denne skal tilrettelegge for at forvaltningen skjer i samsvar med internasjonale plikter, nml og verneforskriften.

---

<sup>98</sup> Riksrevisjonens rapport om biologisk mangfold s. 11

<sup>99</sup> Prop. 1 S (2009–2010) Programkategori 12.20 Naturens mangfold og friluftsliv

En forsøksordning med lokal forvaltning har i forkant av den nye forvaltningsmodellen vært gjennomført i fire store verneområder. I evalueringen av ordningen fremheves det fra rapporten utført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), at ”fleirtydige statlege mål for forvaltninga av naturvernområde har gitt uklare rammer for forsøket. Dette har gitt lokalpolitikarane eit betydeleg handlingsrom som dei har brukt til å utvikle ei lokalt basert verneforvaltning.” Den nye ordningen må derfor ha tydelige rammevilkår og en avklaring av arbeidsdeling mellom de ulike forvaltningsaktørene.<sup>100</sup>

*Tydelige rammevilkår* er følgelig en forutsetning for en effektiv verneområdeforvaltning. I NOU 2004:28 kapittel 17.1.2.1 diskuterer utvalget rammene for innhold av vernevedtak. Der den tidligere naturvernloven ble ansett å sette visse krav til minimumsvern, mener utvalget at den nye loven også må sette maksimumskrav til forvaltningen og utformingen av verneforskriften. For enkelte vernekategorier - nasjonalparker og landskapsvernområder - går derfor utvalget inn for å sette rammene for vernevedtakene gjennom både minimums- og maksimumskrav; ”Dette innebærer at forvaltningen får klarere signaler om spillerommet for myndighetsutøvelse enn etter dagens naturvernlov. At det likevel er et spillerom, innebærer at det fortsatt vil være anledning til å komme frem til fleksible og lokalt tilpassede løsninger i den enkelte vernesak.”. Det heter at ”Ved at loven er bindende, er det Stortinget og ikke forvaltningen som angir rammene for hva et vernevedtak kan inneholde.”.<sup>101</sup> Verneformålet setter grensen for rådighetsreguleringene ved de ulike vernekategoriene, mens rammen for rettsvirkningene av et vernevedtak fremgår av den enkelte vernekategori.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Prop. 1 S. (2009-2010)s. 222

<sup>101</sup> Se også Ot.prp 52 (2008-2009) s. 203

<sup>102</sup> Av eksempler på *minimumskrav* kan nevnes nml § 35 (2) andre punktum («ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner») eller § 36 annet ledd første punktum (”ikke settes i verk tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig”).

Av *maksimumskrav* kan det pekes på § 35 (2) tredje punktum (”Ferdsel til fots i samsvar med friluftslovens regler er tillatt.” eller § 36 annet ledd annet punktum (”Pågående virksomhet kan fortsette...”).



I MDs brev av 14. desember 2009<sup>103</sup> inviteres kommunene til deltakelse, og den lokale forankringen av forvaltningen beskrives som avgjørende både for å sikre verneverdiene og for å nå Norges nasjonale og internasjonale mål om å bevare naturmangfoldet. I tråd med nml fremheves viktigheten av en kunnskapsbasert og enhetlig forvaltning. I brevet nedsettes det som mål å etablere den nye modellen i løpet av 2010, og slike styrer for nasjonalparker og andre store verneområder oppnevnes nå fortløpende. Dersom et flertall av kommunene ikke ønsker en lokal forvaltningsordning skal Fylkesmannen være myndighet.

Av spesiell relevans for denne oppgavens hovedproblemstilling om internasjonalisering av verneområder er at den nye modellen også får *konsekvenser for forvaltningen av verneområder med internasjonal status*. Fra budsjettproposisjonen nevnes det at dette i hovedsak gjelder for Ramsar- og verdensarvområder. Det uttales at i forhold til disse områdene ” har nasjonalstaten eit særleg ansvar for at verneverdiane blir haldne ved lag i tråd med internasjonale mål og kriterium. Det må derfor vere tydeleg nasjonal styring av forvaltninga av denne type område.”<sup>104</sup>

I budsjettproposisjonen uttales det at Fylkesmannen bør ha forvaltningsansvaret for Ramsarområdene. Dette ” [b]åde av omsyn til behovet for spisskompetanse og nasjonalstatens ansvar og forpliktingar i forhold til internasjonale verneverdiar” i slike sårbare områder. Samarbeidsordninger skal sikre den lokale forankringen.<sup>105</sup>

For verdensarvområdene er det også viktig med lokal forankring, samtidig som nasjonale og internasjonale forpliktelser ivaretas. For disse uttales det kan være hensiktsmessig å bruke samme tilnærming som gjennom forvaltningsmodellene for de store verneområdene med styrer. Det foreslås at ”Dersom fleirtalet av berørte kommunar ønskjer å ha forvaltningsmyndet for denne type område, kan dette organiserast gjennom å opprette eit interkommunalt styre som myndeutøvar, ein statleg

---

<sup>103</sup> Brev til kommunene fra MD 14.12.2009 - *Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder – invitasjon til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyrer*

<sup>104</sup> Prop. 1 S (2009–2010) Programkategori 12.20 Naturens mangfold og friluftsliv

<sup>105</sup> Prop. 1 S (2009–2010) Programkategori 12.20 Naturens mangfold og friluftsliv

tilsett forvaltar, eventuelt med eit administrativt arbeidsutval, og eit fagleg rådgivande utval...”.

I proposisjonen nevnes det i forbindelse med disse to konvensjonene at manglende oppfølging av disse kan ” gi Noreg som miljønasjon eit negativt omdømme internasjonalt.” Men som det er argumentert for i denne oppgavens kapittel 3 har Norge også forpliktelser under Emerald Network og Bernkonvensjonen.

## 4.2 Internasjonalisering av norske verneområder

I avsnitt 4.2.1 redegjøres det nærmere for naturmangfoldlovens § 40. Hvordan skal bestemmelsen om internasjonal status av verneområder tolkes? I tillegg undersøkes bestemmelsens eventuelle anvendelse på områder med smaragdstatus.

I avsnitt 4.2.2 ses det nærmere på hvordan gjennomføringen av Emerald Network er reflektert nasjonalt.

I avsnitt 4.2.3 redegjøres det for hvordan Norge har tatt tak i internasjonaliseringsaspektet av nettverkstankegangen, også i sammenlikning med EUs tilnærming til det samme.

### 4.2.1 Naturmangfoldloven § 40

Naturmangfoldlovens kapittel V dreier seg om områdevern, og avløser blant annet deler av Naturnvernloven av 1970. Selv om den nye loven viderefører hovedtrekkene i eldre lovgivning på området, innebærer den også en del endringer. Blant de nye bestemmelsene er § 40 om internasjonal status etter internasjonale konvensjoner for visse verneområder.

Bestemmelsen lyder som følger:

*§ 40. (internasjonal status for verneområder)*

*Kongen kan ved forskrift gi et verneområde en særskilt status etter en internasjonal konvensjon om vern av natur- eller kulturmiljø. Den virkning som vedkommende konvensjon tillegger en slik status, gjelder også som norsk rett.<sup>106</sup>*

Internasjonale miljøkonvensjoner som Norge er tilsluttet, kan være bakgrunn for opprettelse av verneområder etter lovens kapittel V. Paragraf 40 har regler om hvordan gjennomføring av slike forpliktelser skjer i norsk rett, enten det dreier seg om opprettelse av en spesiell type verneområde, eller det handler om stadfestelse av et områdes spesielle verneverdi. Av odelstingsproposisjonen følger det at § 40 er en ny bestemmelse, men at en tilsvarende regel finnes i tidligere lovgivning i Svalbardmiljøloven § 20.<sup>107</sup>

I det følgende vil det først ses nærmere på det materielle innholdet av bestemmelsen. Deretter behandles de prosessuelle vilkårene. Målet er å undersøke om bestemmelsen kan få anvendelse på Emerald Network.

Det første spørsmålet som ses nærmere på, er hva som kan sies å være bestemmelsens virkeområde. Lovkommentaren uttaler at bestemmelsen omfatter alle rettslig bindende internasjonale avtaler til "vern av natur- og kulturmiljø". Denne formuleringen er valgt for å favne WHC som dekker både natur- og kulturmiljø, og for å avgrense mot konvensjoner med et annet formål. I forhold til konvensjoner om ressursforvaltning (eksempelvis fisk) sier Backer at det er liten grunn til å tolke bestemmelsen snevert, da hensynet til bærekraftig bruk kan tale for at også slike konvensjoner skal omfattes.<sup>108</sup>

Av bestemmelsens ordlyd fremgår det videre at bestemmelsen gjelder for "verneområder". Forarbeidene avgrenser dette til å gjelde konkrete områder som

---

<sup>106</sup> Det er hittil ikke gitt noen forskrift etter bestemmelsen.

<sup>107</sup> Ot. prp 52 (2008-2009) s 222

<sup>108</sup> Backer 2010 s. 354

allerede er vernet, eller som vernes samtidig med tildelingen av denne statusen. Det nasjonale vernet kan være opprettet ved lov eller ved andre nasjonale virkemidler som forskrifter, men det må gjelde områder som faller innenfor nml kap. V.<sup>109</sup>

Paragraf 40 stiller krav til at den *særskilte statusen er folkerettslig bindende*. Om avtalen er betegnet konvensjon, traktat eller annet er ikke avgjørende. I lovkommentaren avgrenses det derfor mot ikke-bindende instrumenter som resolusjoner og anbefalinger. Ramsar- og Verdensarvkonvensjonen nevnes følgelig som de aktuelle konvensjonene der § 40 får anvendelse, selv om det hittil ikke foreligger noen forskrift etter bestemmelsen. Til spørsmålet om Emerald Network kan falle innunder virkeområdet for § 40 sier Backer at fordi nettverket er etablert ved resolusjon av The Standing Committee, og slik har en "soft law" karakter, innebærer den ikke en folkerettslig forpliktelse. Hans konklusjon blir derfor at status som smaragdområde ikke vil innebære noen særskilt status etter § 40.<sup>110</sup>

I kapittel 3 ble det argumentert for at Norge kanskje likevel kan anses bundet på et politisk nivå ved sin deltakelse. Kan dette bidra til at områder med smaragdstatus likevel kan være aktuelle under paragrafen? Dersom hensynene for å oppnå status under § 40 er å styrke oppfyllelsen av internasjonale forpliktelser og mål for naturvern som Norge har sluttet seg til, vil ikke det å innlemme Emerald Network blant de aktuelle forpliktelsene kunne styrke disse målene ytterligere? I tillegg kunne en slik statusoppnåelse være et mål for de omfattende kartleggingsprosessene som utføres opp mot innmeldingen av smaragdområder.

En første problemstilling i undersøkelsen av de prosessuelle vilkårene under paragrafen er å se nærmere på *hvordan slik status oppnås*. Tilnærmingen til dette spørsmålet har en internasjonal og en nasjonal side. Fremgangsmåten for å oppnå særskilt status *internasjonalt* følger av den enkelte konvensjonen.<sup>111</sup> Det tas eksempel i et område utnevnt under Ramsarkonvensjonen eller Verdensarvkonvensjonen. Førstnevnte

---

<sup>109</sup> Backer 2010 s. 354

<sup>110</sup> Backer (2010) s. 353

<sup>111</sup> Backer 2010 s. 354

konvensjon er avhengig av at norske myndigheter står for innmelding av områder ut fra en forpliktelse til å velge ut slike, mens etter sistnevnte konvensjon kan status oppnås gjennom en søknadsprosess der områdets ”outstanding universal value” blir vurdert.

Av ordlyden § 40 følger det at den *nasjonale* siden ved statusoppnåelse må komme til uttrykk gjennom forskrift. Av odelstingsproposisjonen er det uttalt som mål at ” Når norske myndigheter har funnet grunn til å utpeke et område i henhold til en internasjonal konvensjon, mener utvalget at dette bør komme til uttrykk i norsk rett. Dette vil også bidra til å sikre gjennomføringen av miljøvernforpliktelser som vi har påtatt oss folkerettslig.”<sup>112</sup> Proposisjonsutvalget foreslo at den nasjonale innvilgningen av en spesiell status etter internasjonale konvensjoner skulle skje av Kongen ved forskrift etter naturmangfoldloven.

*Tidspunktet for når rettsvirkningene av statusen inntreffer*, har følgelig et internasjonalt folkerettslig og et nasjonalt aspekt, og disse tidspunktene er ikke nødvendigvis samtidige.<sup>113</sup> Rent *folkerettslig* inntreffer virkningen idet status oppnås internasjonalt typisk ved vedtak eller anerkjennelse av relevant konvensjonsorgan- eller komité.<sup>114</sup> Av nmls forarbeider heter det at ”Utpeking av et verneområde overfor konvensjonsorganet i henhold til en internasjonal konvensjon er en folkerettslig handling, som ikke i seg selv har internrettslige virkninger.”<sup>115</sup> Den folkerettslige handlingen kan ikke erstatte den nasjonale gjennomføringen.

Det kan spørres om det er adgang til å vedta en forskrift om slik status før internasjonal status formelt er oppnådd. Denne innlemmelsen i norsk rett gjennom forskrift blir snarere et spørsmål om vi ønsker å bli bundet nasjonalt etter konvensjonens innhold. Det er ikke et spørsmål avhengig av om man er folkerettslig forpliktet.

---

<sup>112</sup> Ot. prp. 52 (2008-2009) s. 223

<sup>113</sup> Backer 2010 s. 355

<sup>114</sup> Backer 2010 s. 353-5

<sup>115</sup> Ot. prp. 52 (2008-2009) s. 223

Dersom det legges til grunn at det kan argumenteres for at Norge har forpliktet seg under smaragdnettverket - om enn politisk - ved å melde inn områder, vil den folkerettslige virkningen inntre idet områdene endelig godkjennes av The Standing Committee. Nasjonalt vil en status etter § 40 avhenge av gjennomføring ved forskrift. For forskriftene gjelder saksbehandlingsreglene i forvaltningslovens kapittel VII. Kongen, eventuelt den tildelegerte myndigheten, kan gi en egen forskrift om den internasjonale statusen, eller det kan innlemmes som en bestemmelse i verneforskriften til det enkelte område.<sup>116</sup>

Dersom både de materielle og prosessuelle kravene for å få status er oppfylt, blir neste oppgave å se på hva slags rettsvirkninger som skal følge av at bestemmelsen i § 40 kommer til anvendelse. Også dette spørsmålet har en internasjonal og en nasjonal side. Konsekvensene av formuleringene i bestemmelsens andre punktum er at den folkerettslige virkningen inntreer automatisk som nasjonal rett ved oppnevnt status. Slik inkorporeres de folkerettslige reglene i norsk rett ved forskrift etter § 40.<sup>117</sup> I det følgende vil det ses nærmere på disse virkningene av *”særskilt status”*.

Først ses det nærmere på hva som ble uttalt om innholdet av den tilsvarende bestemmelsen om internasjonal status i Svalbardmiljølovens § 20. Av forarbeidene til den tilsvarende bestemmelsen følger det som utgangspunkt at en slik bestemmelse hjemler internrettslig gjennomføring av folkerettslige forpliktelser.<sup>118</sup> I utredningen påpeker utvalget at

*«Når norske myndigheter har funnet grunn til å utpeke et område i henhold til en internasjonal konvensjon, mener utvalget at dette bør kunne komme til uttrykk etter norsk rett. Dette vil også bidra til å sikre gjennomføringen av miljøvernforpliktelser som vi har påtatt oss folkerettslig.*

*Utvalget foreslår derfor en egen hjemmel i utk § 20 for å treffe vedtak som markerer at området har status også i henhold til en miljøvernkonvensjon. Et slikt vedtak - som bør regnes som en forskrift - bør også ha den rettsvirkning at den folkerettslige virkning av utpekingen gjelder som norsk rett.»*

---

<sup>116</sup> Backer s. 355

<sup>117</sup> Backer s 355

<sup>118</sup> NOU 1999: 21, punkt 6.5.4.7.

Rettsvirkningene av en ”særskilt status” avhenger altså av forpliktelsene som følger av konvensjonsforpliktelsen. Svalbard er unntatt fra deltakelsen i Bernkonvensjonen, men noen områder er utnevnt til Ramsarområder. Eksempler for å illustrere betydningen av statusen til Ramsarområder, er at de folkerettslige forpliktelsene blant annet setter grenser for mulighetene til senere opphevelse av statusen. Det stilles krav til omgjøringsadgangen av vernevedtak, og Norge er forpliktet til forsvarlig forvaltning. Dessuten vil Ramsarstatus påvirke forvaltningens skjønnsutøvelse, eksempelvis i dispensasjonssaker. Til sammenlikning foreligger det etter Verdensarvskonvensjonen en bevaringsplikt.<sup>119</sup>

Av forarbeidene til § 40 fremgår det på samme måte at rettsvirkningene av statusen beror på den konkrete konvensjonen. Videre heter det at den særskilte status i seg selv vil ha betydning for forvaltningens skjønnsutøvelse. Når ”et forvaltningsorgan har myndighet innenfor rammen av lov og forskrift, må en folkerettslig bindende regel antakelig anses som en instruks for utøvelse av forvaltningsskjønnet, der beslutningen om ratifikasjon (som treffes av Kongen i statsråd) kan ses som det utløsende forhold.”<sup>120</sup> Likevel vil den reelle betydningen som instruks avhenge av hvor presis den aktuelle folkerettslige regelen er. Også ikke-bindende instrumenter kan få betydning for forvaltningens skjønnsutøvelse, men kan neppe uten videre tillegges instruksvirkning.

<sup>121</sup>

Imidlertid er det *ikke uproblematisk at rettsvirkningene følger innholdet av konvensjonsforpliktelsene*. Men med formuleringen i § 40 andre setning om at ”Den virkning som vedkommende konvensjon tillegger en slik status, gjelder også som norsk rett.”, kan det lett oppstå uklarheter knyttet til § 40s rekkevidde. Skal slik status innebære at hele konvensjonen skal gjelde som norsk rett?

---

<sup>119</sup> Backer 2010 s. 355-6

<sup>120</sup> NOU 2004:28 punkt 10.1

<sup>121</sup> NOU 2004:28 punkt 10.1

Dette var et tema under høringsrunden til naturmangfoldloven.<sup>122</sup> Her stilte DN og Fylkesmannen i Hedmark seg positive til formuleringen av § 40. Utenriksdepartementet utviste derimot skepsis til å inkorporere folkerettslige forpliktelser i norsk rett.

Bakgrunnen for skepsisen fremgår av følgende sitat:

*«Bestemmelsens 2. setning synes å ta sikte på å inkorporere folkerettslige forpliktelser, men virkningen og forholdet til 1. setning er uklar. Aktuelle miljøavtaler er som oftest ikke utformet med tanke på inkorporasjon, slik at rekkevidden av bestemmelsen lett kan bli uklar. »*

Bekymringen går på nettopp hva en slik ”særskilt status” skal innebære. Som utgangspunkt vil verneområder opprettet etter nasjonal rett kun ha beskyttelse etter denne. Likevel påpekes det at etableringen og opprettholdelsen av disse områdene kan være medvirkende i oppfyllelsen av internasjonale forpliktelser. Etter departementets vurdering bør det opprettes en egen hjemmel for å kunne gi verneområder en spesiell status etter internasjonale konvensjoner. Det understrekes likevel at dette ikke skal innebære at konvensjoner i sin helhet inkorporeres i norsk rett.

Om rekkevidden av statusen sies det at den kun skal medføre at ” de begrensninger som f.eks. Ramsarkonvensjonen fastsetter i myndighetenes adgang til å omgjøre vedtak om å verne et område som de har fått oppført på listen over våtmarker av internasjonal betydning, vil gjelde som norsk rett når området ved forskrift hjemlet i § 40 er gitt internasjonal status.”<sup>123</sup> Begrensningene i norske myndigheters rett til å justere omfanget av vernet av et Ramsarområde vil etter dette følge av begrensningene i konvensjonsbestemmelsene, eksempelvis i Ramsarkonvensjonen Art. 2 nr. 5.<sup>124</sup> Departementet påpeker at det ikke er snakk om å inkorporere helt generelle folkerettslige forpliktelser, og derfor anses det heller ikke for å være risiko knyttet til vurderingen av bestemmelsens rekkevidde.

---

<sup>122</sup> Ot.prp. 52 (2008-2009) s. 223

<sup>123</sup> Ot.prp. 52 (2008-2009) s. 223

<sup>124</sup> Vilkår om endringsadgangen under konvensjonsbestemmelsen er knyttet til om det foreligger ”urgent national interests”



Men hvordan avgjøres det hvilke konvensjoner eller hvilke deler av konvensjonsforpliktelser som er generelle folkerettslige forpliktelser og hvilke som vil ha konsekvenser ved oppnevnt internasjonal status? Innebærer ikke denne vurderingen en form for risiko for § 40s rekkevidde? Dette er først og fremst snakk om politiske vurderinger, og en løsning på denne problematikken må nødvendigvis komme ved forskriften som oppnevner internasjonal status. Hvilke bestemmelser i de ulike konvensjonene som skal gjelde som norsk rett, kan uttømmende nedfelles i forskriften, og slik avgrenses § 40s rekkevidde. På denne måten ligger kompetansen hos forskriftsmyndigheten, nemlig Kongen. Etter Grunnloven § 26 hører det også til Kongen å avgi søknader og erklæringer overfor internasjonale organer.<sup>125</sup> Målet i et lengre perspektiv burde likevel heller være at Norge effektivt overholder alle de internasjonale forpliktelsene landet har påtatt seg. Hvor presis eller generelt formulert forpliktelsen er, vil kunne ha betydning for hvordan forpliktelsen følges opp, eksempelvis av forvaltningen. Men det synes som et annet spørsmål enn at det skulle ha noe å si for om forpliktelsen i det hele tatt oppnår status som norsk rett ved § 40.

Forarbeidene tar videre opp spørsmålet for hvordan status etter § 40 vil stille seg for *vedtak fattet av konvensjonsorganer* gjennom ulike anbefalinger og retningslinjer om forvaltning av verneområder.<sup>126</sup> Det slås fast at slike vedtak ikke vil gjelde direkte som norsk rett etter § 40. For at slike vedtak skal få rettsvirkninger for private parter må de for det første gjennomføres i verneforskriften. Det heter videre at ”Dersom verneforskriften gir forvaltningsmyndigheten anledning til å forvalte området i tråd med vedtaket, og gjennomføring i verneforskriften følgelig ikke er nødvendig, bør dette være retningsgivende for forvaltningsmyndigheten når det gjelder hvordan verneområdet med internasjonal status etter § 40 skal forvaltes.”<sup>127</sup>

Det kan gjøres et skille mellom hvordan de ulike konvensjonene forplikter.

---

<sup>125</sup> Backer 2010 s. 354-5

<sup>126</sup> Ot.prp. 52 (2008-2009) s. 417

<sup>127</sup> Ot.prp. nr. 52 2008– 2009 s. 418

For det første kan konvensjonen nedfelle en plikt til å melde inn områder, som etter Ramsarkonvensjonens Art. 2. Det kan også nedfelles et konvensjonsbasert rammeverk for å melde inn områder. Til sist finnes konvensjonsbestemmelser av betydning for områder som er meldt inn. Det er dette siste som er sentrale rettsvirkninger etter § 40. For å knytte problemstillingen til smaragdnettverket, blir spørsmålet hva som er aktuelle rettsvirkninger av at smaragdområdene får internasjonal status i norsk rett etter nml. Som det ble konkludert med i kapittel 3 er det Bernkonvensjonens Art. 4 som er den folkerettlig bindende forpliktelsen.

Ennå er det ikke gitt noen forskrifter under nml § 40. Dette til tross for at flere områder både under Ramsar og WHC er aktuelle. Det er heller ikke gitt forskrifter om internasjonal status for verneområder under svalbardmiljølovens § 20, til tross for at flere Ramsarområder er utnevnt her. Et spennende spørsmål blir derfor *hvordan utformingen av forskriftene om internasjonal status vil se ut*. Et alternativ er at de enkelte relevante konvensjonsbestemmelsene innlemmes direkte via verneforskriften til det konkrete område. Et eksempel med utgangspunkt i Ramsarkonvensjonen kan for eksempel gå ut på at det i verneforskriften for et Ramsarområde fremgår at konvensjonens dispensasjonsbestemmelse i Art. 2. nr. 5. skal gjelde som norsk rett, og at Norge derfor kun ”because of its urgent national interests,” har adgang ”to delete or restrict the boundaries of wetlands already included by it in the List”. For smaragdområdene må forpliktelsene knyttes til Bernkonvensjonens tekst, som er bindende.

I forarbeidene til naturmangfoldloven heter det at

*”Norge har påtatt seg en rekke internasjonale forpliktelser vedrørende bevaring av biologisk mangfold. I hovedsak synes disse gjennomført på tilfredsstillende vis i norsk lovgivning. Det er imidlertid visse mangler, også som en følge av en utvikling som er skjedd etter ratifikasjonen. Av rettspedagogiske og andre grunner kan det også være et behov for å tydeliggjøre i norsk rett de regler som følger av våre internasjonale forpliktelser. [...] Også gjennom samarbeidet under Bernkonvensjonen er det skjedd en utvikling som ikke er ivaretatt i norsk lovverk og forvaltningspraksis. Dette gjelder først og fremst nettverkstankegangen, jf. ”Emerald Network”. Det skal understrekes at denne*

*utviklingen primært er av ikke-rettslig karakter. Det er likevel slik at de vedtakene det gjelder gir uttrykk for partenes oppfatning av hvordan samarbeidet bør skje, og de bør således tillegges betydning.*<sup>128</sup>

Sitatet fra forarbeidene viser at dette er problemstillinger som ikke bare har en juridisk side, men som også er et politisk tema som handler om prioriteringer og valg av system.

#### 4.2.2 Gjennomføring av Emerald Network i Norge

I dette avsnittet redegjøres for undersøkelser foretatt i en del offentlige norske dokumenter for å se hvordan internasjonaliseringen av verneområder spesifikt kommer til uttrykk. Spesielt har undersøkelsen fokusert på i hvilken grad smaragdnettverket benevnes eller kan reflekteres i slike dokumenter.

I statsbudsjettet for 2011 heter det om Emerald Network at ” I 2009 og 2010 er arbeidet med naudsynt dokumentasjon for om lag ytterlegare 180 verneområde sluttført slik at områda formelt kan meldast inn i nettverket etter at det europeiske miljøbyrået (EEA) har gjennomført ei fagleg vurdering. Arbeidet med innmelding av nye område vil bli trappa ytterlegare opp i 2011.”<sup>129</sup> Norge er i gang med kartlegging av verneområder for innmeldelse til smaragdnettverket, og det er av interesse å finne ut hvordan denne prosessen er reflektert i ulike nasjonale prosesser og offentlige dokumenter. Søkeord som ble brukt i dokumentene var: ”emerald”, ”smaragd”, ”internasj” og ”bern”.<sup>130</sup>

Den første dokumenttypen som har vært undersøkt, er de ulike *verneplanene*. De utgjør de grunnleggende dokumentene, og kan til sammenlikning kalles forarbeidene til verneområdene og de tilhørende forskriftene og forvaltningsplanene. De gis ved

---

<sup>128</sup> NOU 2004:28 punkt 10. 9

<sup>129</sup> Prop. 1 S (2010-2011) s. 120

<sup>130</sup> Søkeordene ble valgt for å sikre at relevante momenter om internasjonale aspekter, og da særlig knyttet til Bernkonvensjonen og nettverket, ikke ble oversett.

Kongelig resolusjon i statsråd, og samtlige dokumenter utgitt i tidsrommet 2004-2011 er gjennomgått for å se om satsningen på smaragdnettverket er kommet til uttrykk.<sup>131</sup>

Resultatet av gjennomgangen viser at smaragdnettverket ikke er nevnt i disse dokumentene.

Det har også blitt sett nærmere på verneplanene som foreligger for potensielle smaragdområder som er aktuelle med nye verneområdestyrer.<sup>132</sup> Disse er da ikke nødvendigvis opprettet innenfor det avgrensede tidsrommet som ble undersøkt ovenfor. Men heller ikke i disse verneplanene ser det ut til at Emerald Network vies oppmerksomhet.

Av internasjonale referanser som likevel i noen grad reflekteres i verneplanene, finnes Ramsarkonvensjonen, CBD og WHC. På den annen side fremstår det ikke som konsekvent gjennomført hva som eventuelt fremheves om betydningen av den internasjonale referansen der verneplanene nevner slike internasjonale konvensjoner.

I verneplanen for den smaragdaktuelle kystregionen i Troms fylke nevnes *forbindelsen til Ramsar*.<sup>133</sup> Her heter det at det er gjort unntak for Ramsarområdene i delegeringen av forvaltningsmyndighet til kommunene. På grunn av de internasjonale forpliktelsene bør forvaltningen ligge hos staten. Noe nærmere om konkrete forpliktelser ved internasjonalisering fremgår ikke. I verneplanen for Bleia Naturreservat fremheves *forbindelsen til Verdensarvs-konvensjonen*: ”Status som verdsarvområde heng svært høgt internasjonalt og vil vere viktig i reiselivssamanheng, gje auka moglegheiter for

---

<sup>131</sup> Søkene ble gjort på regjeringens nettsider, og året 2004 ble valgt som avgrensning, da det var det året DN ble tildelt oppdraget med å gjennomføre pilotprosjektet under smaragdnettverket. Se blant annet forordene i DN's Rapport (2007) om Emerald Network i Norge.

<sup>132</sup> Dokument mottatt av Ole Kr. Fauchald med oversikt over nye verneområdestyrer og tilhørende verneplaner.

<sup>133</sup> Foredrag til Kongelig Resolusjon av 4. juni 2004 om verneplan for kystregionen i Troms s. 18 [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/md/Nyheter-og-pressemeldinger/2004/enestaende\\_kystnatur\\_i\\_troms\\_fylke.html?id=253547](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/md/Nyheter-og-pressemeldinger/2004/enestaende_kystnatur_i_troms_fylke.html?id=253547)

naturbasert næringsutvikling og bli viktig for produktprofilering.”<sup>134</sup> I planen fremheves WHC-nominasjon av området som et viktig bakteppe for planleggingen av forvaltningen.

Dette *kan* tyde på en noe uavklart holdning til internasjonalisering og internasjonal status av områder i verneplanutarbeidelsen. Når undersøkelsen viser at Emerald Network ikke tas med i verneplanene, som er de grunnleggende dokumentene, kan det i utgangspunktet virke mindre sannsynlig at nettverket skal tas inn i dokumenter lenger ut i prosessen. Til nærmere til diskusjon under 4.2.3. behandles spørsmålet om Norge har tatt det internasjonale aspektet på alvor når referanser til forpliktelsene ikke reflekteres i disse grunnleggende vernedokumentene.

Den neste dokumenttypen det har blitt sett nærmere på, er dokumentene opprettet i forbindelse med de nye verneområdestyrene. Flere av områdene under den nye forvaltningsstrategien er relevante som smaragdkandidater. Etter en innledende gjennomgang av *pressemeldingene* for opprettelsen av verneområdestyrene er det i disse dokumentene ikke nevnt noe om smaragdnettverket, selv ikke for de områdene som er aktuelle for innmelding.<sup>135</sup> Pressemeldingene sier lite annet enn hvilke verneområdestyrer som er opprettet, hvem som deltar i dem og bakgrunnen for den nye forvaltningsmodellen.

*Vedtektene* for verneområdestyrene følger en standardisert mal, og er satt av MD. I MDs brev til Fylkesmannen i Nordland sies det om vedtektene for nasjonalparkstyret at ” nasjonalparkstyret får forvaltningsansvaret for viktige nasjonale og internasjonale naturverdier. Dette innebærer at styret i sine beslutninger må legge til grunn at de forvalter områdene på vegne av nasjonen. Styret skal derfor sørge for at de nasjonale verneverdiene blir ivaretatt som forutsatt gjennom opprettelsen av de ulike

---

<sup>134</sup> Verneplan for Bleia naturreservat i Lærdal kommune og Bleia-Storebotnen Landskapsvernområde i kommunane Aurland og Lærdal i Sogn og Fjordane s. 4

<sup>135</sup> Liste over opprettede verneområdestyrer (pr. 1. april) med linker over pressemeldinger fra regjeringen.no tilsendt fra Ole Kr. Fauchald

verneområdene.”<sup>136</sup> Av stortingsproposisjonen følger det som nevnt ovenfor i kapittel 4.1 at ”For verneområde med internasjonal status, dvs. pr. i dag i hovudsak Ramsarområde og verdsarvområde, har nasjonalstaten eit særleg ansvar for at verneverdiane blir haldne ved lag i tråd med internasjonale mål og kriterium. Det må derfor vere tydeleg nasjonal styring av forvaltninga av denne type område.”<sup>137</sup> Av vedtektenes standardformulerte formål følger det at ” Vedtektene skal sørge for at nasjonalparkstyret skal kunne oppfylle formålet med vernet i tråd med nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.”<sup>138</sup> Noen nærmere henvisning til konkrete internasjonale forpliktelser nevnes ikke. Rammene for forvaltningsansvaret følger av nml og verneforskriften, jfr. Vedtektene § 2.<sup>139</sup>

Det legges altså opp til at verneområdestyrene skal ha ansvar for internasjonale verdier på vegne av nasjonalstaten, og det understrekes at den nasjonale styringen og forvaltningen av slike verdier må være tydelig. Ut fra dette kan det *spørres om det hadde vært nyttig om slike internasjonale forpliktelser ble nevnt mer spesifikt som rammer for styrets forvaltningsansvar* i vedtektene, sammen med nml og verneforskriften. Under utarbeidelsen av skjøtsels- og forvaltningsplaner kan det være av relevans for forvaltningsstyret å ha kjennskap til internasjonalt utnevnte områder og

---

<sup>136</sup> Brev fra MD til Fylkesmannen i Nordland om *Opprettelse av interkommunalt nasjonalparkstyre for verneområdene knyttet til verneplanene for Saltfjellet — Svartisen, Junkerdal, Rago og Sjunghatten i Nordland*, mottatt 15. juni 2010, referanse 200904233

<sup>137</sup> Prop. 1 S (2009–2010) Programkategori 12.20 *Naturens mangfold og friluftsliv*

<sup>138</sup> Vedtekter for nasjonalparkstyret for nasjonalparkene Sjunghatten, Rago, Junkerdal, Saltfjellet - Svartisen, landskapsvernområdene Gåsvatnan og Saltfjellet samt Storlia naturreservat i Nordland fylke § 1 (2)

<sup>139</sup> Eksempel: Vedtekter for nasjonalparkstyret for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, landskapsvernområdene Knutshø, Amotsdalen, Dalsida, Eikesdalsvatnet, Amotan-Grøvdalen, Jora og Fokstugu, Fokstua naturreservat samt biotopvernområdene Torbudalen og Sandgrovbøtn-Mardalsbøtn i fylkene Oppland, Hedmark, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag § 2:

#### STYRETS MYNDIGHET

*Disse verneområdene skal forvaltes av et nasjonalparkstyre, jf naturmangfoldloven § 62 annet ledd tredje punktum, innenfor rammen av naturmangfoldloven, herunder lovkapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, lovkapittel V Områdevern og verneforskrifter for de enkelte verneområdene.*

kanskje også retningslinjer til hvordan oppfølgingen av forpliktelsene skal skje. Dette er jo under forutsetning av at internasjonalt listede områder faktisk skal ha innflytelse på den lokale forvaltningen. Dersom internasjonal status på sikt innføres for områdene gjennom nml § 40, vil dette kunne få innflytelse som rammer for forvaltningen.

Videre har det vært undersøkt nærmere hva som fremgår om internasjonale forpliktelser under *verneforskriftene*. Verneforskriften har som formål å opprettholde den tilstanden som området var i ved vernetidspunktet, samt å fremme verneformålet.

Verneforskriftene er bygd opp etter en felles standard som først angir hvilke tiltak og aktiviteter som er forbudt, deretter angir konkrete tiltak og aktiviteter som er unntatt fra forbudet, og til slutt angir hva det kan søkes dispensasjon for, i tillegg til en generell unntaksparagraf. Dersom internasjonale forpliktelser inntas i disse, vil de bli bindende for forvaltningen. Etter nml § 40 ville de blitt gjeldende norsk rett.

Av forarbeidene til nml fremgår det at ”Departementet ser nettverkstankegangen som et nytt og viktig grep i naturmangfoldloven. Slik nettverksbygging står også sentralt internasjonalt og i EUs habitat og fugledirektiv. Nettverksbygging har som siktemål at de områder som tas vare på, samlet sett skal bidra til en helhetlig og tilstrekkelig ivaretagelse av biologisk, landskapsmessig og geologisk mangfold i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv”.<sup>140</sup> Derfor er det også inntatt i nml § 33 g blant målene for områdevern, at de skal bidra i bevaringen av ”økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt”. Om bestemmelsens internasjonale aspekt heter det i forarbeidene at ”Av hensyn til internasjonale forpliktelser kan det være viktig at det går frem av verneforskriften at området er ment å inngå i et nettverk.”<sup>141</sup> Av lovkommentaren fremgår det at bokstav g kan være viktig for ivaretagelsen av internasjonale forpliktelser.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 202

<sup>141</sup> Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 406

<sup>142</sup> Backer (2010) s. 300

Etter å ha søkt i verneforskriftene for Ramsarområdene listet på miljøstatus sine nettsider og på lovdata, nevnes søkeordet ”Ramsar” i én av de aktuelle forskriftene.<sup>143</sup> Det er i *Forskrift om Verneplan for skog, vedlegg 9, Kvisleflået og Hovdli naturreservat, Engerdal kommune, Hedmark*. Den konkrete referansen til Ramsar fremgår i § 4 om generelle unntak, og angår kun avgrensning av området for unntaksbestemmelsenes anvendelse. Det fremgår ingen ting om hva eventuelle internasjonale forpliktelser med Ramsarstatus skal ha å si for forvaltningen.

Dersom internasjonal status etter hvert gjennomføres ved nml § 40, fremgår det av oppgavens avsnitt 4.2.1 at det skjer ved forskrift. Som påpekt er det ennå ikke gitt slike forskrifter, og hvordan inkorporeringen av internasjonale forpliktelser vil skje gjenstår å se.

I det følgende ses det nærmere på hva som fremgår om Emerald Network i *forvaltningsplanene*. Etter å ha foretatt en gjennomgang av forvaltningsplanene for de opprinnelige elleve pilotområdene til innmelding i smaragdnnettverket, fremgår det for det første at for flere av pilotområdene foreligger det verken verneforskrifter eller forvaltningsplaner.<sup>144</sup> Blant pilotområdene som har utarbeidede forvaltningsplaner nevner noen av dem smaragdnnettverket.

Et eksempel der nettverket nevnes er i forvaltningsplanen for Børgefjell/Byrkjenes nasjonalpark, der det fremgår følgende om forholdet til Emerald Network:

*”Som følge av den betydning Børgefjell har for å sikre det biologiske mangfoldet i Europa, vurderes Børgefjell innmeldt i Emerald Network. Emerald Network er et nettverk av viktige områder for bevaring av biologisk mangfold i Europa.”*<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Søk gjort fra: <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Internasjonale-konvensjoner/Ramsarkonvensjonen/Norske-Ramsaromrader/>

<sup>144</sup> Oppstilling av pilotområder fremgår av DN's Rapport 2007 *Emerald Network i Norge* s. 34

<sup>145</sup> Forvaltningsplan Børgefjell: Fylkesmennene i Nordland og Nord-Trøndelag, Miljøvernavingene Rapport nr. 4-2009



Status for innmelding var følgelig ikke klar, og betydningen av nettverksinnmeldingen fremgår heller ikke.

Et annet eksempel der nettverket er nevnt i forvaltningsplanen er i planen for Geitaknottene og Yddal naturreservater fra 2010. Av planen fremgår det følgende i sammendraget:

*”Yddal og Geitaknottane sine kvalitetar vert understreka ved at reservata var blant dei første i Noreg som vart meldt inn i nettverket ”Emerald Network”. Nettverket består av europeiske naturvernområde med særleg viktige kvalitetar for det biologiske mangfaldet og er underlagt Bern-konvensjonen. Det er fylkesmannen i Hordaland som har forvaltingsansvaret for reservata.”<sup>146</sup>*

Videre i forvaltningsplanen påpekes det at områdets kvaliteter er av en slik spesiell verdi at det derfor var blant de første innmeldte områdene i nettverket.<sup>147</sup> Noe nærmere om hva denne statusen skal innebære, fremgår ikke. Det vesentlige ved å vise til smaragdnettverket i forvaltningsplanene kan følgelig synes å være å understreke områdets verneverdier, snarere enn å vise til et konkret forvaltningsansvar med bakgrunn i internasjonale forpliktelser.

Frem til nå har fylkesmennene vært ansvarlig forvalter av verneområdene. Av brev fra DN fremgår det at disse er informerte om Norges deltakelse i nettverket, men deres rolle har hittil bestått i å innhente faktisk informasjon om områdene til kartleggingen av naturen.<sup>148</sup> Mye kan tyde på at det nettopp er de kvalitative egenskapene ved de vernede områdene, snarere enn strategiene for ivaretagelse, som har vært vesentlig ved oppnevning av ulik internasjonal status for verneverdiene.

---

<sup>146</sup> Forvaltningsplan for naturreservata Yddal og Geitaknottane s. 7

<sup>147</sup> Forvaltningsplan for naturreservata Yddal og Geitaknottane s. 9

<sup>148</sup> Brev fra DN til Fylkesmennene 13.01.2011, referanse 2010/16848 ARE-VE-TO, Tilsendt elektronisk kopi fra Tore Opdahl.

### *Hvordan reflekteres så Ramsarområder i forvaltningsplanene? Pilotområdet*

Fokstumyra naturreservat har Ramsarstatus. Av forvaltningsplanen fremgår det at området har internasjonal verneverdi og at forvaltningen er gjenstand for overnasjonal oppmerksomhet.<sup>149</sup> Det fremgår at statusen som Ramsarområde ” krever spesialbehandling bl.a. i forhold til internasjonale krav om forvaltningsplaner. Av denne grunn er det fylkesmannen som skal ha forvaltningsmyndigheten, tross at området utgjorde en del av prøveordningen med lokale styrer i Dovrefjellplanen.<sup>150</sup> ”Statusen som Ramsarområde innebærer ingen endring av fredningsforskriften, men medfører økt internasjonal oppmerksomhet rundt forvaltningen av området. Med en slik status blir ikke forvaltningsmyndigheten for området delegert til kommunen.”<sup>151</sup>

Det kan synes som statusen har noe å si for hvem som er forvaltningsmyndighet, men ikke noe konkret for hva som kan gjøres? Med en internasjonal status blir det viktigere at forvaltningsansvaret ligger på sentralt og i mindre grad lokalt nivå. Det kan spørres om hva som blir tilfellet for smaragdområdestatus – hvilket nivå forvaltningen av disse områdene skal ligge på. Ut fra oppnevningen av lokale verneområdestyrer for slike områder, kan det synes som om forvaltningen skal skje innenfor det nye systemet med verneområdestyrer på lokalt nivå.

Undersøkelsen er relativt lite ”dyptpløyende”. Likevel må man, ut fra de nokså entydige resultatene, kunne konkludere med at det generelt sett kommuniseres ut for lite og for sjeldent om nettverket i de viktigste dokumentene fra sentralt hold hvor det kunne vært naturlig å redegjøre for sammenhengene. Ved å synliggjøre den internasjonale forankringen og samarbeidet, ville man bidra til å høyne kunnskapsnivået og forståelsen for vernearbeidet. Rent pedagogisk ville slik informasjon bara ha positiv verdi.

---

<sup>149</sup> Forvaltningsplan for Fokstumyra naturreservat s. 5

[ftp://ftp.fri-nett.no/fmop/mva/fagrapporter\\_mva/3-05.pdf](ftp://ftp.fri-nett.no/fmop/mva/fagrapporter_mva/3-05.pdf)

<sup>150</sup> Forvaltningsplan for Fokstumyra naturreservat s. 6

Se om Dovrefjellrådet bl. a. i Pressemelding av 03.05.2002,  
[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/md/Nyheter-og-pressemeldinger/2002/norges\\_storste\\_verneomrade\\_opprettet.html?id=248236](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/md/Nyheter-og-pressemeldinger/2002/norges_storste_verneomrade_opprettet.html?id=248236)

<sup>151</sup> Forvaltningsplan for Fokstumyra naturreservat s 10

Årsakene til at det i liten grad informeres, er sikkert flere. En grunn kan være tradisjonelt fokus på den nasjonale lovgivning som hjemmel i saker om områdevern.

#### 4.2.3 Tar Norge internasjonaliseringen av verneområder på alvor?

Av NINAs rapport fra april 2010 evalueres det om Norge har oppfylt sine internasjonale forpliktelser når det gjelder områdevern.<sup>152</sup> Rapporten er av naturfaglig karakter, og vurderer således ikke hvilke prosesser som har ført frem til dagens vernesystem eller hvordan disse eventuelt kan sies å ha bidratt til verneområdenes oppfyllelse av målene for vernet.<sup>153</sup>

Om Norges oppfyllelse av forpliktelser til internasjonalt vern fremheves det to ting: For det første ”dreier [det] seg dels om å *etablere et nettverk av verneområder* som i tilstrekkelig grad tar vare på arter og naturtyper, gjennom vern og hensiktsmessig forvaltning.”<sup>154</sup> (Mine kursiveringer) Det kan synes som om kartleggingen og kunnskapsinnhentingene som er igangsatt i forbindelse med smaragdnettverket langt på vei knytter seg til denne etableringsfasen. Men som det følger av sitatets fortsettelse; ”Dessuten omfatter kravene også en *analyse og evaluering* av i hvilken grad et slikt nettverk er etablert og i tilstrekkelig grad *oppfyller formålet* om å ta vare på de aktuelle artene og naturtypene.” (Mine kursiveringer) Konvensjonene er normalt generelt og kvalitativt utformet, og gir derfor i mindre grad veiledning til en slik evaluering.<sup>155</sup>

Fordi få av de internasjonale forpliktelsene sier noe spesifikt om hva som skal gjøres innenfor sine respektive aktivitetsfelter, blir det vanskelig å si noe om verneområdenes bidrag i oppfyllelsen av internasjonale forpliktelser ut fra naturegenskapene i områdene. ”Vurderingene må i større grad baseres på et samlet skjønn i forhold til verneområdenes dekning av naturvariasjonen, innhold av naturtyper og arters leveområder, samt hvordan de ligger i forhold til hverandre i en landskapssammenheng. I tillegg kommer selvfølgelig i hvilken grad norske myndigheters politikk sikrer en balansert etablering

---

<sup>152</sup> NINA Rapport 535 (april 2010) s. 10

<sup>153</sup> NINA Rapport 535 s. 11

<sup>154</sup> NINA Rapport 535 s. 16

<sup>155</sup> NINA Rapport 535 s. 156

og forvaltning av verneområdene og deres naturkvaliteter,”<sup>156</sup> Dette sistnevnte er et spørsmål som faller utenfor temaet for NINAs undersøkelse, men som er forsøkt belyst i denne oppgaven gjennom en undersøkelse av smaragdnettverkets status her til lands.

Norge gjennomfører en omfattende naturvitenskaplig kartlegging relatert til de internasjonale forpliktelsene under smaragdnettverket. Nettverket er omtalt i budsjetter og tildelingsbrev. Men hvor langt er vi egentlig kommet i arbeidet med å implementere nettverkstankesettet i forvaltningen – sentralt og regionalt?

Av avsnittet ovenfor i 4.2.2 fremgår det at internasjonale forpliktelser, derunder smaragdnettverket, i for liten grad reflekteres i de nasjonale grunnleggende dokumentene. Gitt at påstanden ovenfor er riktig. Vil ikke den manglende skriftlig uttrykte erkjennelsen av det internasjonale aspektet ved vernearbeidet kunne resultere i at vernestyrene og andre lokale forvaltningsenheter prioriterer feil i sin myndighetsutøvelse?

20. mars 2007 ble *En Peer-Review av Norges Politik för hållbar utveckling* publisert. Et av temaene for undersøkelsen var biologisk mangfold, og her ble det uttalt i sammendraget at

*Den europeiska dimensionen behöver förstärkas. Norge bör återkommande och aktivt värdera sin strategi och sin politik i relation till EU:s politik för hållbar utveckling för att säkerställa att Norge hör till de mest ambitiösa länderna i Europa. I vissa avseenden verkar EU:s politik ligga före. Norge behöver för den skull inte ändra sin modell för hållbar utveckling.”<sup>157</sup> Videre heter det at ”Norge skulle vinna på att efterlikna EU:s Natura 2000-system i högre grad. Norge har som icke EU-medlem möjligheten att använda Natura 2000-systemet och anpassa det till norska förhållanden. Uppföljningen av Natura 2000 (artikel 17 i Habitatdirektivet) som pågår just nu inom EU kan nyttjas som en metod att få reda på hur Norge ligger till och för att kunna jämföra direkt med andra länder.”<sup>158</sup>*

---

<sup>156</sup> NINA Rapport 535 s. 156

<sup>157</sup> En Peer-Review av Norges Politik för hållbar utveckling s. 7

<sup>158</sup> En Peer-Review av Norges Politik för hållbar utveckling, s. 33

I Cathrine Aulies avhandling, *Vern og naturmangfold i EU og Norge - En sammenlikning med vekt på myndigheters plikter og ansvar etter EUs naturverndirektiver og naturmangfoldloven*, nylig utgitt i Institutt for offentlig retts skriftserie, er hovedproblemstillingen formulert som følger: ”Om, og eventuelt i hvilken grad, det norske rettslige vernet av naturmangfold ville vært styrket dersom fugledirektivet og habitatdirektivet var inntatt i EØS-avtalen, og måtte implementeres i norsk rett”.<sup>159</sup>

Oppgaven hennes gjennomgår og sammenlikner myndighetenes plikter og ansvar etter henholdsvis EUs naturverndirektiver (habitats- og fulgedirektivet) og etter den norske naturmangfoldloven. Naturverndirektivene og Natura 2000 nettverket innebærer et strengt beskyttelsesregime for de verneverdige naturtypene og artene av fellesskapsinteresse. Naturmangfoldloven bærer på sin side preg av å være en fullmaktslov der styrken av vernet er avhengig av skjønnsmessige vurderinger i større grad enn i EU.

Hun konkluderer med at mekanismene under EUs strategi ved det økologiske nettverket Natura 2000 medfører *klarere plikter for myndighetene til vern av naturtyper og mangfold enn etter det norske systemet* gjennom naturmangfoldloven. I EU-systemet er det ved Natura 2000 opprettet et økologisk nettverk, mens i Norge er vi avhengige av fremgangen med innmeldingen i Emerald Network.<sup>160</sup>

Kanskje er det slik at systemet under EU rett og slett er kommet noe lenger med sin gjennomføring av Natura 2000 og naturvernsdirektivene, og at dette kan etterlate et inntrykk av at unionen har tatt internasjonaliseringsaspektet og fellesinteressen av vern mer på alvor enn for eksempel Norge.

Under Natura 2000 fungerer dessuten Kommisjonen som overvåkningsorgan over medlemsstatenes implementering av direktivene.

---

<sup>159</sup> Aulie (2011) Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/2011 s. 1

<sup>160</sup> Aulie (2011) Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/2011 s. 136-7

I tillegg er det opprettet et Natura 2000 Barometer for å evaluere prosessen under direktivene.<sup>161</sup> Etter samme modell er det planlagt utviklet et Emerald Barometer.<sup>162</sup> Kanskje vil en slik overvåkning av fremgangen under nettverket bidra til å styrke motivasjonen til å oppfylle under nettverket og styrke internasjonaliseringstanken. Med en løpende evaluering av det internasjonale samarbeidet, kanskje det også blir viktigere å forankre det internasjonale aspektet i forvaltningen av verneområdene lokalt.

---

<sup>161</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm)

<sup>162</sup> Rapport september 2010 punkt 5.6 s. 10

## **5 Oppsummering og konklusjon**

EU har opprettet ”Natura 2000”-nettverket under naturvernsgdirektivene for å sikre sin oppfyllelse av Bernkonvensjonens forpliktelser. Norges tilknytning til nettverkstankegangen i internasjonalt vern av naturområder, skjer blant annet gjennom Emerald Network. Norge er bundet av Bernkonvensjonens bestemmelser, mens smaragdnettverket, som er opprettet ved resolusjoner og anbefalinger, er av en ”soft law” karakter.

Eventuelle forpliktelser under smaragdnettverket oppstår idet Norge velger å melde inn områder til nettverket. Foreløpig befinner Norge seg i en naturfaglig kartleggingsfase, og innlevering av foreslåtte områder er prosjektert i 2012. Oppnevning av smaragdstatus skal etter gjennomføringskalenderen skje i 2015-2016.

I tillegg til den naturfaglige kartleggingen, er det viktig å sikre en effektiv forvaltning og skjøtsel av de vernede områdene. En tydeliggjøring av rammene for forvaltningsutøvelsen vil være avgjørende for å sikre ivaretagelse av verneformålet. Derfor er det også vesentlig å avklare norsk retts forhold til utviklingen som er skjedd på internasjonalt hold i forhold til verneområdeproblematikken.

\*\*\*

Bevaring av miljøet og mangfoldet i naturen er den største utfordring nasjonene noen gang har stått overfor. Oppgaven er formidabel, og ambisjonsnivået kan ikke settes lavere enn at dette skal man klare. Målet kan bare nås gjennom at nasjonene samarbeider og deler på byrdene. Lojal etterlevelse av definerte krav, er påkrevet. Interessekonflikter kommer stadig til syne i det arbeidet som er på gang i de ulike fora. Veien fram til enighet om hvor vi står, hva som er påkrevet, strategi, kostnadsfordeling mv, synes fortsatt lang.

I fremstillingen ovenfor er det redegjort for noen sentrale problemstillinger knyttet opp mot internasjonalisering av verneområder i Europa, herunder Norges forhold til dette arbeidet, med spesielt fokus på nettverkstankegangen.

Nødvendigheten av samarbeid er erkjent. Optimal måloppnåelse fordrer samarbeid på tvers av jurisdiksjoner, blant annet fordi effektive verneområder ikke alltid følger landegrensene. I Europa er det etablert samarbeidsplattformer, og man har ut fra et felles naturfaglig begrepsapparat langt på vei nådd fram en felles oppfatning av kartleggings- og bevaringsbehovet. Nettverkstenkningen er en del av dette.

Vår nasjonale lovgivning gir trolig myndighetene et tilstrekkelig godt verktøy til å iverksette de handlinger som er nødvendig for at Norge skal kunne oppfylle kravene i konvensjonene og de resolusjoner som vi har sluttet oss til og bidratt til. Uklarheter med hensyn til implementering og hvilken rettslig status konvensjonene har, vil neppe være det som setter begrensninger for Norges evne til etterlevelse dersom viljen først er til stede. Interessekonflikter sentralt og lokalt, uenighet om ressursbruk, politisk gjennomføringsvilje; det er på disse områdene slaget vil stå. Og situasjonen i Norge speiler langt på vei også forholdene i de andre landene i deres arbeid.

Selv om det juridiske arbeidet og det juridiske fundamentet er viktig, så må det erkjennes at det alene ikke sikrer måloppnåelse. Likevel, det blir spennende å følge utviklingstendensene videre, blant annet for å se hvordan internasjonaliseringen av verneområdene og nettverkstenkningen fremover vil kunne spores i lovgivning og forvaltningspraksis. Og kanskje særlig etter at endelige innmeldinger av smaragdområdene har funnet sted.



## 6 Litteraturliste

### Faglitteratur/serier

- Ruud (2006) Morten Ruud og Geir Ulfstein. *Innføring i Folkerett*. 3. utgave, Oslo 2006
- Backer (2010) Inge Lorange Backer. *Naturmangfoldloven, Kommentaarutgave*, Oslo 2010
- International Law* (2006) Edited by Malcolm D. Evans. 2<sup>nd</sup> edition, Oxford 2006
- Aulie (2011) Cathrine Aulie. *Vern av naturmangfold i EU og Norge – En sammenlikning med vekt på myndigheters plikter og ansvar etter EUs naturverndirektiver og naturmangfoldloven*, Oslo 2011 (Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/2011)

### *Oxford Advanced Learner's Dictionary* (2000)

Edited by Sally Wehmeier. 6<sup>th</sup> edition, Oxford 2000

### Lover

- Naturmangfoldloven Lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. juni 2009 nr. 100 (nml)
- Naturvernloven Lov om naturvern av 19. juni 1970 nr. 63 (nvl) (opphevet)
- Svalbardmiljøloven Lov om miljøvern på Svalbard av 15. juni 2001 nr 79

### Internasjonale konvensjoner og traktater

- Ramsarkonvensjonen The Convention on Wetlands of International Importance, Ramsar, 2. Februar 1971
- Bernkonvensjonen Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Bern, 19. September 1979
- Biomangfoldkonvensjonen Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, 5. Juni 1992 (CBD)

Verdensarvskonvensjonen	Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (WHC)
Bonnkonvensjonen	The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals
<u>Direktiver</u>	
Fugledirektivet	Rådets direktiv 79/409/EØF av 2. april 1979 om beskyttelsen av ville fugler
Habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EØF av 21. mai 1992 om bevaring av naturtyper og ville dyr og planter
<u>Forarbeider</u>	
NOU 2004: 28	Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)
Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)	Lov om forvaltning av naturens mangfold (Naturmangfoldloven)
Ot.prp.nr.38 (2000-2001)	Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)
<u>Riksrevisjonens rapporter</u>	
Riksrevisjonens rapport om biologisk mangfold:	<i>Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder. Dokument nr. 3:12 (2005-2006), 7. september 2006</i>
<u>Uttalelser/ korrespondanse</u>	
Tildelingsbrev 2011 for Direktoratet for Naturforvaltning	<a href="http://www.regjeringen.no/upload/MD/2011/vedlegg/brev/tildelingsbrev_2011/tildelingsbrev_dirnat.pdf">http://www.regjeringen.no/upload/MD/2011/vedlegg/brev/tildelingsbrev_2011/tildelingsbrev_dirnat.pdf</a>
Brev til Fylkesmennene fra DN av 13.januar 2011, ref.nr. 2010/16848 ARE-VE-TO	
Embetsoppdraget for 2010 (01SO9)	
Brev til kommunene fra MD 14.12.2009 -	<i>Etablering av ny modell for forvaltning av</i>

*verneområder – invitasjon til å delta i  
nasjonalpark-/verneområdestyrer*

Publikasjoner

- Rapport september 2010: *Report – Group of experts on protected areas and ecological networks, Strasbourg, 30 September 2010, Document no. T-PVS/PA (2010) 11*
- Rapport desember 2010: *Standing Committee – Draft Criteria for assessing the National Lists of proposed Areas of Special Conservation Interest (ASCIs) at biogeographical level and procedure for examining and approving Emerald candidate sites, 6-9. Desember 2010, T-PVS/PA (2010)12*
- PA (Januar 2011): *The need to assess progress in the implementation of the Bern Convention, Parliamentary Assembly, 5 January 2011, Doc. 12459*
- Information Document *Group of experts on protected areas and ecological networks, Strasbourg 14-15 September 2010 – The Emerald network, a network of areas of special conservation interest for Europe. T-PSV/PA (2009)8rev*
- Factsheet 20 – CoE *The Emerald Network of Areas of Special Conservation Interest (nettdokument fra 20. November 2009)*  
<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=FS%2020&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE>
- DN Rapport 1-2007, Emerald Network i Norge (2007)
- Ministerial Statement Concerning the Pan-European Ecological Network

*(5th Ministerial Conference « Environment for Europe »,  
Kyiv, May 2003)*

Final Project Report Norway *Group of experts for the setting up of the Emerald  
Network of Areas of Special Conservation Interest –  
Progress of the pilot projects programme in 2006/2007,  
T-PVS/Emerald (2007) 18*

Implementation Calendar (2011-2020)      Strasbourg, 9 December 2010  
Document: T-PVS/PA (2010) 8 rev  
*Calendar for the implementation of the  
Emerald Network of Areas of Special  
Conservation Interest 2011-2020*

NINA Rapport nr. 535      *Naturfaglig evaluering av norske  
verneområder, april 2010*

Nettsider

MDs nettsider	<a href="http://www.regjeringen.no">www.regjeringen.no</a> med link til Miljøverndepartementet
DNs nettsider	<a href="http://www.dirnat.no">www.dirnat.no</a>
Kommisjonens nettsider	<a href="http://www.coe.int/">www.coe.int/</a>
Riksrevisjonens nettsider	<a href="http://www.riksrevisjonen.no">www.riksrevisjonen.no</a>
EEAs nettsider	<a href="http://www.eea.europa.eu/">http://www.eea.europa.eu/</a>
Fylkesmannen	<a href="http://www.fylkesmannen.no">www.fylkesmannen.no</a>
ADBs nettsider	<a href="http://www.artsdatabanken.no">www.artsdatabanken.no</a>
Ramsarkonvensjonen	<a href="http://www.ramsar.org">www.ramsar.org</a>
Bonnkonvensjonen	<a href="http://www.cms.int/index.html">http://www.cms.int/index.html</a>
Verdensarvskonvensjonen	<a href="http://whc.unesco.org/">http://whc.unesco.org/</a>
Natura 2000	<a href="http://natura.org/">http://natura.org/</a>

## **7 Annekser**

### **Anneks 1 – Resolution No. 1 (1989)**

Convention on the Conservation  
of European Wildlife and Natural Habitats

Standing Committee

#### **Resolution no. 1 (1989) of the standing committee on the provisions relating to the conservation of habitats**

*(Adopted by the Standing Committee of 9 June 1989)*

The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, acting under the terms of Article 14 of the convention,

Having regard to the obligations laid down by the convention, particularly in Articles 1, 2, 3, 4, 6.b and 9;

Conscious of the fact that most of these obligations bind Contracting Parties as to the results to be attained, while leaving them the choice of the means to be used for that purpose;

Recognising, however, that the absence of a common interpretation of certain provisions of the convention, and certain terms contained therein, may lead to considerable differences in the legal interpretation of the convention by individual Contracting Parties and may undermine the effectiveness of the convention;

Desirous to promote agreement, as much as possible, among Contracting Parties as to what is required to be done in order to implement the convention;

Convinced that a common interpretation of certain of the provisions and terms of the convention, particularly in Articles 4, 6.b and 9, will facilitate the achievement of the aims of the convention in a harmonised way by all Contracting Parties,

Resolves that, for the purpose of improving the effectiveness of the convention, the terms listed hereunder are to be interpreted as follows:

1. For the purpose of the convention:

a. "habitat" of a species (or population of a species) means the abiotic and biotic factors of the environment, whether natural or modified, which are essential to the life and reproduction of members of that species (or population of that species) and which occur within the natural geographical range of the species (or population of that species);

b. "natural habitat" means a biotope, that is a distinctive type of terrestrial or aquatic area distinguished by geographic, abiotic or biotic features, whether entirely natural or modified as a result of human activities;

2. For the purpose of Article 4:

a. "necessary measures" means in particular those measures which are required:

i. to ensure the conservation of the habitats of those species which have been identified by the Standing Committee, on the basis of scientific evidence, as requiring specific habitat conservation measures and, most particularly, of those part of their geographical range which are essential for the conservation of those species (hereinafter referred to as "critical sites");

ii. to ensure the conservation of those natural habitats which have been identified by the Standing Committee, on the basis of scientific evidence, as being endangered natural habitats and requiring specific conservation measures;

b. "appropriate measures" means in particular those measures, pursuant to paragraph a above, which are able to ensure the conservation of the habitat of particular species or of particular natural habitats;

c. "conservation" means the maintenance and, where appropriate, the restoration or improvement of the abiotic and biotic features which form the habitat of a species or a natural habitat, as defined in paragraph I above, and includes, where appropriate, the control of activities which may indirectly result in the deterioration of such habitats, including areas of importance for the migratory species specified in Appendices II and III, even where such areas are outside the jurisdiction of the Party in question;

d. "areas of importance for the migratory species specified in Appendices II and III" means the critical sites, wherever situated, of those migratory species which have been identified by the Standing Committee, on the basis of scientific evidence, as requiring specific habitat conservation measures;

e. the conditions attached by Article 9 to the making of exceptions from the provisions of Article 4, as well as the obligation laid down in that article to report such exceptions to the Standing Committee, shall apply to:

i. the critical sites of those species which have been identified by the Standing Committee, pursuant to paragraph a.i above;

ii. natural habitats which have been identified by the Standing Committee, pursuant to paragraph a.ii above;

iii. areas of importance for migratory species which have been identified by the Standing Committee, pursuant to paragraph d above;

3. For the purpose of Article 6.b:

a. "breeding and resting sites" means, in respect of each species for which the Standing Committee has identified that breeding and/or resting sites require protection, those breeding and/or resting site types in respect of which the Standing Committee has considered that such measures are required;

b. "deliberate damage to or destruction of breeding or resting sites" means, subject to relevant provisions of the law of each Contracting Party, any act committed with the intention of destroying or causing harm to breeding or resting sites as defined in paragraph a above, and any act committed without the intention to cause damage or destruction but in the knowledge that such would probably be the consequences of the act;

c. the conditions attached by Article 9 to the making of exceptions from the provisions of Article 6.b, as well as the obligation, laid down in that article, to report these exceptions to the Standing Committee, only apply to those breeding and resting site types in respect of which the Standing Committee has considered that they require protection pursuant to paragraph a above.

Anneks 2 – Recommendation No. 14 (1989)

RECOMMENDATION No. 14 (1989)  
**OF THE STANDING COMMITTEE  
ON SPECIES HABITAT CONSERVATION  
AND ON THE CONSERVATION OF ENDANGERED NATURAL HABITATS**  
*(Adopted by the Standing Committee on 9 June 1989)*

The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, acting under the terms of Article 14 of the convention,

Considering Articles 3 and 4 of the convention;

Having regard to Resolution No. 1 (1989) on the provisions relating to the conservation of habitats, and to the decision it has taken to act by virtue of paragraph 2, sub-paragraphs *a* and *d*, and paragraph 3, sub-paragraph *a* of that resolution,

Recommends that Contracting Parties:

1. identify in the areas within their jurisdiction:
  1. species requiring specific habitat conservation measures;
  2. endangered natural habitats requiring specific conservation measures;
  3. migratory species requiring specific habitat conservation measures;
  4. species of which the breeding and/or resting sites require protection and their breeding and/or resting site types requiring protection;and for each of these categories to indicate, as far as possible, their sites;
2. identify, furthermore, endangered species on their territory requiring recovery plans, and develop and implement such plans;



3. communicate to the Standing Committee the results of their work in the implementation of the recommendations above;
4. ensure that appropriate and necessary measures of conservation are taken for the species, habitats and sites identified according to paragraphs 1 and 2 above.

Anneks 3 – Recommendation No. 15 (1989)

RECOMMENDATION No. 15 (1989)  
**OF THE STANDING COMMITTEE**  
**ON THE CONSERVATION OF ENDANGERED NATURAL HABITAT TYPES**  
*(Adopted by the Standing Committee on 9 June 1989)*

The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, acting under the terms of Article 14 of the convention,

Having regard to the provisions of Articles 4 and 9, paragraph 1, of the convention and to Resolution No. 1 (1989) on the provisions relating to the conservation of habitats;

Conscious of the need not to endanger the survival of habitat types,

Recommends that Contracting Parties make exceptions to Article 4, by virtue of Article 9, paragraph 1, with respect to endangered natural habitat types as identified by the Standing Committee in Resolution No. 1 (1989) only in exceptional circumstances and provided that the exceptions will not be detrimental to the survival of the habitat type concerned.

Anneks 4 – Recommendation No. 16 (1989)

RECOMMENDATION No. 16 (1989)  
**OF THE STANDING COMMITTEE**  
**ON AREAS OF SPECIAL CONSERVATION INTEREST**  
*(Adopted by the Standing Committee on 9 June 1989)*

The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, acting under Article 14 of the convention,

Having regard to Article 4 of the convention and to Resolution No. 1 (1989) on the provisions relating to the conservation of habitats;

Desirous of establishing common criteria for the identification of areas to be conserved;

Desirous also of ensuring that the conservation and management of such areas have regard to certain minimum requirements,

Recommends that Contracting Parties:

1. take steps to designate areas of special conservation interest to ensure that necessary and appropriate conservation measures are taken for each area situated within their territory or under their responsibility where that area fits one or several of the following conditions:
  1. it contributes substantially to the survival of threatened species, endemic species, or any species listed in Appendices I and II of the convention;
  2. it supports significant numbers of species in an area of high species diversity or supports important populations of one or more species;
  3. it contains an important and/or representative sample of endangered habitat types;
  4. it contains an outstanding example of a particular habitat type or a mosaic of different habitat types;

5. it represents an important area for one or more migratory species;
  6. it otherwise contributes substantially to the achievement of the objectives of the convention;
2. review regularly or continually in a systematic fashion their performance in the implementation of paragraph 1 above;
  3. take such steps, either by legislation or otherwise, to ensure wherever possible that:
    1. areas referred to in paragraph 1 above are the subject of an appropriate regime, designed to achieve the conservation of the factors set out in that paragraph;
    2. the agencies responsible for the designation and/or management and/or conservation of such areas or any one of them have available to it sufficient manpower, training, equipment and resources (including financial resources) to enable them properly to manage, conserve and survey the areas;
    3. appropriate ecological and other research is conducted, in a properly co-ordinated fashion, with a view to furthering the understanding of the critical elements in the management of such areas and to monitoring the status of the factors giving rise to their designation and conservation;
    4. activities taking place adjacent to such areas or within their vicinity do not adversely affect the factors giving rise to the designation and conservation of those sites;
  4. take steps, as appropriate, in respect of areas referred to in paragraph 1 above, to:

1. draw up and implement management plans which will identify both short- and long-term objectives (such management plans can relate to individual areas or to a collection of areas such as heathlands);
  2. regularly review the terms of the management plans in the light of changing conditions or of increased scientific knowledge;
  3. clearly mark the boundaries of such areas on maps and, as far as possible, on the ground;
  4. advise the competent authorities and landowners of the extent of the areas and their characteristics;
  5. provide for the monitoring of such areas and especially of the factors for which their conservation is important;
- 
5. determine those areas which remain inadequately provided for under existing mechanisms and improve the conservation status of such areas, using whatever mechanisms are appropriate in order to meet the requirements of the convention.

Anneks 5 – Recommendation No. 25 (1991)

RECOMMENDATION No. 25 (1991)  
**OF THE STANDING COMMITTEE**

**ON THE CONSERVATION OF NATURAL AREAS  
OUTSIDE PROTECTED AREAS PROPER**

*(Adopted by the Standing Committee on 6 December 1991)*

The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, acting under Article 14 of the convention,

Having regard to Articles 1, 2, 3 and 4 of the convention and to its Resolution No. 1 (1989);

Conscious that most of the obligations under Articles 1, 2, 3 and 4 of the convention are binding upon the Contracting Parties as to the results to be attained while allowing them a choice of the means to be used for that purpose;

Conscious that the establishment of protected areas of the A and B categories defined in Resolution 73 (30) of the Committee of Ministers of the Council of Europe of 26 October 1973 may prove to be insufficient to comply with the obligations of the convention;

Recognising that measures to conserve natural habitats outside protected areas thus defined are necessary for the protection of some species;

Recognising, however, that certain forms of action have proved particularly effective in the countries where they have been adopted and that the experience thus acquired should be brought to the attention of all Contracting Parties;

Recognising that flora and fauna conservation is possible only in the context of a regional planning policy conserving their environments and habitats,

Recommends that Contracting Parties:

1. Examine the possibility, for the purpose of the convention, of taking conservation measures such as those mentioned as examples in the appendix to this recommendation to improve conservation outside the protected areas of

categories A and B of the above-mentioned Resolution (73) 30 of the Committee of Ministers;

2. Communicate to the Secretariat, for the information of the other Contracting Parties, any other relevant measures they have already taken or intend to take as well as any available information on the effects of measures they have taken.

## Appendix

### **Examples of conservation measures<sup>1</sup>**

#### *I. General measures for promoting ecological management of the environment as a whole*

1. Submit all projects, plans, programmes and measures with an impact on the natural and semi-natural environment to an examination of environmental compatibility with a view to protecting nature and landscapes and conserving them intact in cases where there is an overriding general interest in doing so.
2. Take care to use agricultural land and forests in a sustainable way by making maximum possible use of natural protection capacities and by reducing inputs.
3. Encourage the use of environment friendly technologies when carrying out technical operations in natural or semi-natural environment, and replace large-scale single operations by regular maintenance measures which are more evenly distributed in time and space. If it is impossible to avoid affecting natural or semi-natural environments which are worth protecting, ensure that mitigation measures are taken to minimise as much as possible the negative effects of the operations, to restore, or failing this, to replace them by adequate compensation.

#### *II. Areas of special conservation interest*

1. Draw up a detailed inventory of areas of special conservation interest as defined in paragraph 1 of the Standing Committee's Recommendation No. 16 (1989) and ensuring the conservation and management of those areas, when it is not possible or appropriate to include them in protected areas of categories A and B, by taking, in particular, the following measures:

1. including those areas in land-use planning zones which enjoy a high level of protection;

2. requiring that any development or activity liable to have an adverse ecological impact on those areas be subject to the authorisation, consultation, or agreement of the nature conservation authorities;
  3. requiring that any request for permission submitted in accordance with paragraph b above be accompanied by an environmental impact assessment or equivalent assessment making it possible to determine the precise effects of the proposed development or activity on the ecological characteristics which warranted the inclusion of those areas in the inventory;
  4. advising government agencies against carrying out, authorising or subsidising developments or activities which are shown by the environmental impact assessment or equivalent assessment adversely to affect significantly those ecological characteristics;
  5. granting exceptions to these provisions only under the conditions specified in Article 9 of the convention and in Recommendation No. 15 (1989) of the Standing Committee;
  6. taking the necessary measures to ensure that laws and regulations laying down obligations with regard to drainage, use of phytosanitary products, dredging of watercourses, consolidation of land-holdings or other activities liable to harm the natural environment are not compulsorily applicable to areas appearing in the inventory.
2. Facilitate the acquisition and management of areas of special conservation interest by the state or other public bodies in particular by taking the following measures:

1. *Acquisition:*

1. establishing a right of pre-emption for the state or other public bodies in respect of land included in the said areas;
2. authorising land forming part of those areas to be transferred to the state in lieu of inheritance tax;



3. introducing incentives to encourage gifts and bequests of land included in those areas to the state or to other public bodies, such as tax concessions, the payment of an annuity to donors until their deaths or authorising donors to stay on until their death, as usufructuaries;

2. *Management:*

1. when a government agency is not in a position to manage land it owns or is responsible for within an area of special interest, arranging for the land to be managed by another government agency or a private person;
2. authorising the conclusion of long-term management contracts between the government agency that owns or is responsible for the land and a public body or private person;
3. authorising the nature conservation agency to conclude co-operative agreements with the public body owning or responsible for the land, for the purpose of managing the land concerned.

3. Facilitate the acquisition, conservation and management of areas of special conservation interest by private persons, in particular by taking the following measures:

1. *Acquisition:*

granting subsidies, loans and tax concessions to private nature conservation organisations for the acquisition of land included in such areas;

2. *Conservation:*

1. setting up voluntary reserves approved by a government agency and enjoying as such the same level of protection as reserves set up by government agencies themselves;
2. authorising the imposition by contract of land use restrictions which may be binding upon successors in title;
3. granting tax concessions to owners or occupiers who comply with these restrictions. It should be possible to apply the concessions to property tax and inheritance tax. In the latter case, it should be possible to grant concessions to heirs who undertake to conserve and manage the areas concerned according to a management plan drawn up by the conservation authorities. In the event of failure to observe the conditions in this plan, inheritance tax would immediately become due;

4. providing the state with the necessary legal powers to introduce immediate controls prohibiting all potentially harmful activities in the event of a threat to the integrity of an area of special interest and, where necessary, to expropriate the land in question;

### 3. *Management:*

1. setting up a system of management agreements, where such a system does not already exist, between the state or another public body on the one hand, and the owners of land included in areas of special interest on the other, whereby the latter undertake to perform or refrain from certain actions in return for fair remuneration and other possible benefits such as tax concessions;
2. eliminating legal obstacles liable to hamper the conservation of land within areas of special interest, particularly rules prohibiting the owner from including in a farm lease clauses that limit the tenant farmer's freedom, for example with regard to the removal of banks and hedges or the ploughing up of meadowland.

### III. *Ecological corridors*

Encourage the conservation and, where necessary, the restoration of ecological corridors in particular by taking the following measures:

#### 1. *Rights of way of roads, railways and high-voltage lines*

Authorising agreements between nature conservation authorities and government or other public bodies owning or responsible for such areas with a view to maintaining natural plant cover and preserving the sites of rare or endangered plant species, prohibiting or limiting the use of phytosanitary products and of fire in those areas, as well as restricting the use of machinery to the strict minimum necessary necessary for safety reasons.

Taking measures to restore or to compensate for the loss of ecological corridors caused by the building of new roads and other constructions that prevent animals from migrating or interchanging. In these cases, the responsible authority has to safeguard such crossing routes, for example, by building special tunnels for otters, badgers, by building so-called cerviducts for deer, by closing roads during the spring migrational period for amphibians, or by any other appropriate measures.

## *2. Watercourses*

Maintaining certain watercourses or parts thereof in their natural state, and where necessary restoring them, by prohibiting the building of dams, any straightening or canalisation work and the extraction of materials from their beds, and by maintaining or restoring vegetation along their banks. Ensuring that dredging operations, when they prove essential, do not harm the integrity of the aquatic ecosystem or of the banks.

On other watercourses, limiting canalisation and straightening work to whatever is absolutely essential, providing fish passes across dams, maintaining a minimum flow in low-water periods as far as possible, limiting extraction of materials from the bed and maintaining vegetation along the banks.

## *IV. Habitat types*

1. Ensure the conservation of endangered habitat types such as wetlands, heathlands and dry grasslands by requiring that all projects liable to cause their deterioration or destruction be subject to the permission (or agreement) of the authority responsible for nature conservation.
2. Subject permission, once it has been granted, to an obligation, where appropriate, to take suitable compensation measures.
3. Set up a system of management agreements, together with financial incentives, to provide for the management of certain habitat types, whether or not they are protected.

## *V. Landscape features*

Encourage the conservation of landscape features such as streams, ponds, small woods, individual trees, hedges and natural grassland, in particular, by taking the following measures:

1. drawing up in each municipality an inventory of landscape features which should be preserved;
2. taking these features into account in the preparation or revision of land-use plans by including them in zones enjoying a high level of protection;

3. setting up a system of management agreements for the preservation and, where appropriate, the management of the landscape features thus protected;

4. for each agricultural production unit, establishing, in agreement with the farmer, a conservation plan comprising:

1. an ecological analysis of the unit;
2. a map of landscape features and natural areas to be conserved and, where necessary, restored or reconstituted;
3. practicable and advisable "extensification" methods;
4. setting aside certain plots of land where appropriate, selected on the basis of an ecological study;
5. a management agreement specifying the results to be achieved, the means needed to achieve them and the amounts to be paid to the farmer by way of compensation or remuneration for services rendered.

#### VI. *Ecologically sensitive areas*

Set up special legal regimes applicable to certain areas requiring specific measures on account of their ecological vulnerability and the various kinds of pressure to which they are exposed, including, in particular, the following measures:

##### 1. *Coastlines and adjacent marine areas*

1. setting up a legal regime for natural areas in the public maritime domain which takes account of the need to preserve the natural habitats comprising them and which regulates activities liable to affect them adversely;
2. instituting binding land-use plans for marine areas which are of special ecological interest or require special protective measures on account of their vulnerability;

3. adopting special planning regulations prohibiting or limiting new development, especially the building of roads, on the coastline;
4. protecting landscape features and habitats characteristic of coastal ecosystems, such as dunes, beaches, cliffs, wetlands, salt marshes and woodlands, by including them in land-use planning zones enjoying the highest level of protection;
5. as far as possible, eliminating the difficulties due to the division of powers between different government agencies on either side of the upper limit of the public maritime domain by setting up a co-ordinating mechanism allowing for the management of the coastline and the adjacent marine areas, particularly protected ones, as a single unit.

## *2. Mountains*

1. providing for financial means of encouragement along with management agreements to maintain the rural mountain population, while promoting farming methods respectful of natural habitats and the balance of nature; adjusting aid arrangements for stock-breeding in mountain areas to the carrying capacity of the pastureland;
2. designating areas where the building of roads, except access tracks to pastures and forests, and the construction of buildings and other structures are prohibited;
3. including in land-use planning zones enjoying the highest level of protection the landscape features and habitats typical of mountain ecosystems, such as glaciers, névés, moraines, rock faces, scree, high-altitude lakes, torrents, peat bogs and dry grasslands;
4. regulating off-piste skiing, the spreading of artificial snow, the use of cross-country vehicles and any other activities liable to harm mountain ecosystems.

## *3. Flood plains*

1. maintaining and, where possible, restoring the natural cycle of flooding in flood-plains;

2. designating flood-risk areas and subjecting them to special restrictions, particularly with regard to building;
3. protecting landscape features and habitats that are typical of flood plains, such as alluvial forests, water meadows, oxbow lakes and islands, by including them in land-use planning zones enjoying the highest level of protection;
4. encouraging the continuation of traditional agricultural and stock breeding methods by means of subsidies and management agreements;
5. requiring prior authorisation for any drainage or conversion of wetlands in a flood plain;
6. creating river nature parks, in accordance with paragraph VII.3 below.

#### 4. *Forests*

1. Maintaining at least 2% of the surface area of publicly-owned indigenous and natural forests in its natural state by letting biological cycles, including the recycling of dead wood, occur freely;
2. setting up a system of management agreements with the owners of private forests to encourage the conservation of certain forest ecosystems or the continuation of certain forestry practices;
3. adopting regulations to ensure the protection of forest clearings and edges;
4. requiring that, after an environmental impact assessment has been carried out, any afforestation of semi-natural or natural non-wooded land and any conversion of natural forest into artificial forest be subject to the permission (or agreement) of the authority responsible for nature conservation and/or forest management.

## VII. *Protected landscapes*

1. Set up a network of nature parks of the C and D categories defined in Resolution (73) 30 of the Committee of Ministers with a view to conserving European landscapes by managing all their component elements in an integrated way.
2. Provide each nature park thus defined with the following means of action:
  1. a specific land-use planning instrument with which the land-use plans of municipalities situated in the park must comply, and which includes the zoning and regulation of human activities according to the conservation needs of each zone;
  2. incentives to encourage the maintenance of traditional activities compatible with the conservation needs of each zone, or necessary to achieve them;
  3. administration specific to each park and empowered to grant the permits required to carry out those activities which are regulated in each zone;
  4. adequate funds and staff for providing information, encouragement and financial or technical assistance to all public bodies and private individuals that own land or carry out activities in the park.
3. Pay particular attention to establishing river nature parks covering the whole width of the flood plain, on either side of certain watercourses or parts thereof, where hydraulic schemes, drainage and any activities liable to harm river and alluvial ecosystems are regulated.

Anneks 6 – Resolution No. 3 (1996)

RESOLUTION No. 3 (1996)  
**OF THE STANDING COMMITTEE  
CONCERNING THE SETTING UP OF A PAN-EUROPEAN ECOLOGICAL  
NETWORK**

*(Adopted by the Standing Committee on 26 January 1996)*

The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, acting under the terms of Article 14 of the convention,

Desirous to pursue the implementation of its Recommendation No. 16 (1989) on areas of special conservation interest;

Desirous also to contribute as a first step to the implementation of the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy, in particular to Theme 1 of the strategy "Establishing the Pan-European ecological network", as endorsed at the Ministerial Conference "Environment for Europe" (Sofia, Bulgaria, October 1995),

Resolves to:

1. set up a network (EMERALD Network) which would include the areas of special conservation interest designated following its Recommendation No. 16;
2. create a group of experts to carry out the necessary activities related to the building up of the network;
3. encourage contracting parties and observer states to designate areas of special conservation interest and to notify them to the Secretariat;
4. invite European states which are observer states in the Standing Committee of the Bern Convention to participate in the network and designate areas of special conservation interest.





Anneks 7 – Resolution No. 4 (1996)

RESOLUTION No. 4 (1996)  
**OF THE STANDING COMMITTEE**

**LISTING ENDANGERED NATURAL HABITATS REQUIRING  
SPECIFIC CONSERVATION MEASURES**

*(Adopted by the Standing Committee on 6 December 1996)*

The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, acting under the terms of Article 14 of the convention,

Having regard to its Resolution No. 1 (1989) on the provisions relating to the conservation of habitats,

Having regard to its Recommendation No. 14 (1989) on species habitat conservation and on the conservation of endangered natural habitats,

Acknowledging that for Contracting Parties which are Member States of the European Union the list of natural habitats requiring specific conservation measures corresponds to Annex I of the Council Directive 92/43/EEC,

Resolves to identify the natural habitats listed in Annex I to this resolution as endangered natural habitat types requiring specific conservation measures. (Selected habitats are marked with the sign !)

Resolves to update periodically Annex I to this resolution.

***Utelatt fra anneks til oppgaven er denne resolusjonens annekser med opplisting av arter.***

## Anneks 8 – Resolution No. 5 (1998)

### **Resolution No. 5 (1998) of the Standing Committee concerning the rules for the Network of areas of special conservation interest (Emerald Network)**

(adopted by the Standing Committee on 4 December 1998)

The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, acting under the terms of Article 14 of the convention,

Having regard to its Resolution No. 1 (1989) on the provisions relating to the conservation of habitats;

Having regard to its Recommendation No. 14 (1989) on species habitat conservation and on the conservation of endangered natural habitats;

Having regard to its Recommendation No. 16 (1989) on Areas of Special Conservation Interest;

Having regard to its Resolution No. 3 (1996) on the setting-up of a pan-European Ecological Network;

Having regard to its Resolution No. 4 (1996) listing endangered natural habitats requiring specific habitat conservation measures;

Having regard to its Resolution No. 6 (1998) listing the species requiring specific habitat conservation measures;

Considering that for Contracting Parties which are Member States of the European Union Emerald Network sites are those of the Natura 2000 Network. Thus the procedures established by European Council Directives 79/409/EEC and 92/43/EEC will be the only rules to apply;

Noting that, following points 3 and 4 of Resolution No 3 (1996), the use of the term "governments" in this resolution means the governments of the States Contracting Parties to the Convention, of other Council of Europe States and of other States which are observer States in the Standing Committee of the Convention,

Resolves to adopt hereby the Rules for the Emerald Network of Areas of Special Conservation Interest:

#### *Article 1*

Any area, whether land or sea, where that area fits one or several of the conditions established in Recommendation No. 16 (1989), point 1, may form part of the Emerald Network.

#### *Article 2*

2.1. Areas of Special Conservation Interest (ASCIs) to be included in the Emerald Network shall be designated by the governments.

2.2. The Standing Committee may advise the government concerned on the advisability of designating one or more ASCIs that are of a particular interest to the Emerald Network.

#### *Article 3*

3.1. Any government designating an ASCI shall deposit a standard Data Form with the Secretariat. A model for this Standard Data Form, derived from and compatible with the Natura 2000 Standard Data Form, is found as appendix to this resolution. Governments are encouraged to provide the information for the Standard Data Form on electronic support.

3.2. Where the designations conform with the provisions of Article 1 of this resolution, the Secretariat shall notify the government of the fact and shall register them.

3.3. If not, the Standing Committee shall advise the government concerned to withdraw the designation. If the government nevertheless maintains the designation, the Standing Committee may decide not to accept it.

3.4. The information on ASCIs shall be public and stored in a database, except for information communicated as confidential. Governments are requested not to send any confidential information in electronic form, but to do it separately, mentioning its confidentiality. Confidential information shall not be included in the database and shall not become public.

#### *Article 4*

4.1. The governments shall undertake surveillance of the conservation status of species and natural habitats in designated ASCIs.

4.2. The governments shall inform the Secretariat of any important changes likely to affect negatively in a substantial way the ecological character of the designated ASCIs or the conditions having justified their designation.

4.3. Where any such changes come to light, the Standing Committee may advise the government concerned on steps to be taken to ensure conformity with the provisions of Recommendation No. 16 (1989).

4.4. Exceptions to the provisions of Articles 4, 5, 6 and 7 of the Convention in designated ASCIs shall be regulated by Article 9 of the Convention.

#### *Article 5*

5.1. The Group of Experts on the Setting-up of the Emerald Network shall follow the progress of the Emerald Network under the aegis of the Standing Committee. It will endeavour, under the aegis of the Standing Committee, to publish regularly lists of designated ASCIs and their character and to make that information available in electronic form.

5.2. The Standing Committee shall periodically review the contribution of the Emerald Network towards the achievement of the objectives of the Convention. In this context a designated ASCI may be considered for declassification where this is warranted by natural developments noted as a result of the surveillance provided for in Article 4.1.

#### *Article 6*

The Standing Committee shall encourage governments to implement Recommendation No. 16 (1989) on designated ASCIs and shall use its best endeavours to solve any difficulty that may arise in the implementation or interpretation of this resolution.

#### **Appendix to Resolution No. 5**

**Standard Data entry Form to be filled in for an Area of Special Conservation Interest: see Appendix 13 to this document**

## Anneks 9 – Resolution No. 6 (1998)

### **Resolution No. 6 (1998) of the Standing Committee listing the species requiring specific habitat conservation measures (adopted by the Standing Committee on 4 December 1998)**

The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, acting under the terms of Article 14 of the convention,

Having regard to its Resolution No. 1 (1989) on the provisions relating to the conservation of habitats;

Having regard to its Recommendation No. 14 (1989) on species habitat conservation and on the conservation of  
endangered natural habitat types;

Conscious that habitat protection measures are only a part of the measures required for the long term conservation of species;

Taking into account the reservations made by the Contracting Parties at the time of signature or when depositing its instruments of ratification, acceptance, approval or accession;

Taking note of the conclusions of the Council of the European Union of 6 October 1995: "*The Council notes that the European Union will be represented in the framework of the Strategy (pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy) by Natura 2000*", for the European Union the list of species requiring special habitat conservation measures corresponds to Annex II of the Council Directive 92/43/EEC, such as modified by Directive 97/621/CEE and to Annex I of the Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979;

Conscious that some species listed may be abundant in parts of Europe and may not require specific habitat conservation measures everywhere, and marking those species with the sign (#);

Recalling that some species listed may be abundant in some of the Member States of the European Union, and that the appropriate notes in Annex II of the Council Directive 92/43/EEC need to be taken into account for European Union Member States, and marking those species with the sign 1;

Noting that some species or subspecies listed are not included in Appendices I or II of the Convention, although they appear in Annex II of the Council Directive 92/43/EEC such as modified by Directive 96/62/CEE or in Annex I of the Council Directive 79/409/EEC, and marking those species with the sign 2.

Resolves to identify the species in Appendix 1 to this resolution as requiring specific habitat conservation measures;

***Utelatt fra anneks til oppgaven er denne resolusjonens annekser med oppstilling av habitater.***